



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE

FLORE

Repository istituzionale dell'Università degli Studi di Firenze

Le operazioni di peacekeeping delle Nazioni Unite e l'uso della forza

Questa è la Versione finale referata (Post print/Accepted manuscript) della seguente pubblicazione:

Original Citation:

Le operazioni di peacekeeping delle Nazioni Unite e l'uso della forza / M.Frulli. - In: RIVISTA DI DIRITTO INTERNAZIONALE. - ISSN 0035-6158. - STAMPA. - 84:(2001), pp. 347-392.

Availability:

This version is available at: 2158/360500 since:

Terms of use:

Open Access

La pubblicazione è resa disponibile sotto le norme e i termini della licenza di deposito, secondo quanto stabilito dalla Policy per l'accesso aperto dell'Università degli Studi di Firenze (<https://www.sba.unifi.it/upload/policy-oa-2016-1.pdf>)

Publisher copyright claim:

(Article begins on next page)

LE OPERAZIONI DI *PEACEKEEPING* DELLE NAZIONI UNITE E L'USO DELLA FORZA

SOMMARIO: 1. Premessa. Sul c.d. modello tradizionale delle operazioni di mantenimento della pace delle Nazioni Unite. – 2. L'uso della forza in legittima difesa: soltanto una formula? - 3. Il principio dell'uso della forza in legittima difesa enunciato nei documenti a carattere generale delle Nazioni Unite: un concetto indefinito. - 4. La nascita del principio che regola l'uso della forza: l'UNEF I. - 5. L'operazione in Congo (ONUC) e la "deriva" coercitiva. - 6. La necessità di definire nel dettaglio il modello e le modalità di uso della forza da parte delle operazioni di mantenimento della pace: la forza inviata a Cipro (UNFICYP). - 7. Il delinearsi di una formula *standard* relativa all'uso della forza: l'UNEF II e le operazioni successive. - 8. La sostanziale conferma del principio che regola l'uso della forza nelle operazioni dopo il 1990: l'esempio dell'UNTAC. - 9. *Peace-keeping o peace-enforcement?* Il caso dell'UNPROFOR. - 10. *Segue*: il caso dell'UNAMIR. - 11. *Segue*. L'UNOSOM II: la crisi del modello e l'istituzione di una forza dotata *ab initio* di poteri coercitivi. - 12. Il ritorno al modello e l'abbandono dell'espressione "legittima difesa": l'UNTAES, l'UNAMSIL e l'UNTAET. - 13. Considerazioni finali.

1. Le operazioni di mantenimento della pace delle Nazioni Unite hanno sempre destato grande interesse in dottrina, ma è soprattutto durante gli anni novanta – in corrispondenza della loro fase di massima espansione – che hanno attratto l'attenzione degli studiosi, dando luogo a un vivace dibattito.⁽¹⁾ L'impostazione adottata nella maggior parte degli studi in materia è stata quella di inquadrare l'analisi delle *peacekeeping operations* nel più ampio contesto dell'azione

⁽¹⁾ Tra i numerosissimi studi relativi alle operazioni di *peacekeeping* apparsi negli ultimi anni, si vedano FLORY, *L'ONU et les opérations de maintien et de rétablissement de la paix*, in *Politique Etrangère*, 1993, pp. 633-640; GOULDING, *The Evolution of United Nations Peacekeeping*, in *Int. Affairs*, 1993, pp. 451-46; WHITE, *Keeping the Peace. The United Nations and the Maintenance of International Peace and Security*, Manchester, 1993; BROWN, *The Role of UN Peacekeeping and Truce-monitoring: What Are the Applicable Norms?*, in *Revue belge de droit int.*, 1994, pp. 559-602; ABI-SAAB, *United Nations Peacekeeping Old and New: an Overview of the Issues*, in *New Dimensions of Peacekeeping* (a cura di Warner), Dordrecht, 1995, pp. 1-9; BERDAL, *Military Aspects of UN Peacekeeping*, *ibidem*, pp. 131-136; DANIEL, HAYES, *Beyond Traditional Peacekeeping*, New York, 1995; DE GUTTRY, *Le operazioni di peace-keeping*, in *Quaderni Forum*, 1995, pp. 31-43; HIGGINS, *Second Generation Peacekeeping*, in *American Society of Int. Law Proceedings*, 1995, pp. 275-279; ZACKLIN, *Managing Peacekeeping from a Legal Perspective*, in *New Dimensions* (a cura di Warner), *cit.*, pp. 159-162; PICONE, *Il peacekeeping nel mondo attuale: tra militarizzazione e amministrazione fiduciaria*, in *Rivista*, 1996, p. 5 ss.; MCCOUBREY, WHITE, *The Blue Helmets: Legal Regulations on United Nations Military Operations*, Aldershot/Brookfield/Singapore/Sidney, 1997; PINESCHI, *Le operazioni delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace. Parte I. Le competenze degli organi delle Nazioni Unite*, Padova, 1998; CELLAMARE, *Le operazioni di peace-keeping multifunzionali*, Torino, 1999.

delle Nazioni Unite (in particolare del Consiglio di sicurezza) a tutela della pace e della sicurezza internazionali. Siffatta impostazione ha contribuito, da un lato, a delineare il quadro completo delle attività svolte dalle Nazioni Unite in questo campo; dall'altro, tuttavia, ha favorito il sorgere di alcuni equivoci che hanno talora condizionato i risultati delle indagini compiute. Sembra utile perciò, a titolo di premessa, eliminare alcune ambiguità per dedicarsi successivamente all'analisi del principio che regola l'uso della forza da parte dei contingenti impiegati nelle forze di pace⁽²⁾, specifico oggetto di questo studio.

Nel tentativo di fornire un panorama esauriente degli sforzi compiuti dall'Organizzazione in materia di mantenimento della pace e della sicurezza, alcuni autori hanno incluso le operazioni condotte dagli Stati su autorizzazione del Consiglio di sicurezza nell'ambito di studi dedicati al *peacekeeping*⁽³⁾, utilizzando quest'ultimo termine in senso non tecnico, vale a dire in riferimento a operazioni di diversa natura⁽⁴⁾. È opportuno, invece, tracciare una netta distinzione tra operazioni di *peacekeeping* in senso proprio, organizzate e gestite direttamente dalle Nazioni Unite, e operazioni condotte da coalizioni multinazionali su autorizzazione del Consiglio di sicurezza. La sovrapposizione tra i due tipi di intervento impedisce infatti un'adeguata valutazione delle caratteristiche proprie di operazioni di natura differente.

Ciò premesso, occorre identificare le operazioni di mantenimento della pace propriamente dette e individuarne le caratteristiche fondamentali. Il fatto che le Nazioni Unite non abbiano mai elaborato una definizione ufficiale di operazione di *peacekeeping* non agevola il

⁽²⁾ Le espressioni "operazioni di *peacekeeping*", operazioni di mantenimento della pace e forze di pace sono qui usate in maniera interscambiabile.

⁽³⁾ Picone, op.cit., ad esempio, ha analizzato congiuntamente le operazioni di mantenimento della pace propriamente dette e le operazioni condotte da coalizioni multinazionali, con l'intenzione di dar pienamente conto di tutte le trasformazioni in atto nel settore del mantenimento della pace e della sicurezza.

⁽⁴⁾ Pellet, ad esempio, esaminando le operazioni di mantenimento della pace nel quadro più generale delle attività delle Nazioni Unite a tutela della pace, sembra usare il termine in senso non tecnico (PELLET, *The Road to Hell is Paved with Good Intentions. The United Nations as Guarantor of International Peace and Security: Past, Present and Future. A French Perspective*, in *The United Nations at Age Fifty. A Legal Perspective* (a cura di Tomuschat), The Hague/Boston/London, 1995, pp. 113 –133). Bothe utilizza le espressioni "peacekeeping by coercion" per indicare le operazioni multinazionali organizzate su autorizzazione del Consiglio di sicurezza e "peacekeeping by consensus and cooperation" per indicare le operazioni gestite direttamente dalle Nazioni Unite (BOTHE, *Peacekeeping*, in *The Charter of the United Nations. A Commentary* (a cura di Simma), Oxford, 1994, pp.565-603, in particolare le pp. 572-575). Va rilevato d'altronde che gli stessi organi delle Nazioni Unite hanno talora utilizzato il termine *peacekeeping* per indicare sia le operazioni autorizzate dal Consiglio di sicurezza e svolte da coalizioni multinazionali sia le operazioni gestite direttamente dall'Organizzazione. Il Consiglio di sicurezza lo ha fatto, ad esempio, nel caso dell'operazione intrapresa da una coalizione multinazionale guidata dall'Australia per far fronte alla crisi scoppiata a Timor Est nel 1999. Nel preambolo della ris. 1264 (1999) si legge: "The Security Council (...) Welcoming the statement by the President of Indonesia on 12 September 1999 in which he expressed the readiness of Indonesia to accept an international peacekeeping force through the United Nations in East Timor" (corsivo aggiunto). Risulta tuttavia chiaro che il Consiglio non ha considerato l'operazione a Timor Est come un'operazione di *peacekeeping* delle Nazioni Unite e ciò è confermato dal dispositivo della stessa risoluzione laddove si legge: "The Security Council (...) Agrees that the multinational force should collectively be deployed in East Timor until replaced as soon as possible by a United Nations peacekeeping operation, and invites the Secretary-General to make prompt recommendations on a peacekeeping operation to the Security Council" (corsivo aggiunto). Così facendo, anche l'Organizzazione ha contribuito alla diffusa tendenza a inserire in un'ampia categoria denominata "*peacekeeping*" praticamente tutte le attività delle Nazioni Unite nel campo del mantenimento della pace e della sicurezza.

compito⁽⁵⁾; tuttavia, pur in mancanza di tale definizione, è possibile ricavare gli elementi distintivi delle operazioni in esame dalla prassi del Segretariato delle Nazioni Unite. Le operazioni che il Segretariato designa come *peacekeeping operations*⁽⁶⁾ vengono realizzate direttamente dall'Organizzazione, anche se sono effettuate da personale militare (in molti casi affiancato da personale civile) fornito dagli Stati membri su base volontaria, tramite accordi conclusi di volta in volta tra questi e l'Organizzazione. I contingenti militari sono posti sotto il comando e controllo delle Nazioni Unite, nella persona del Segretario generale⁽⁷⁾, sotto l'autorità politica del Consiglio di sicurezza⁽⁸⁾. Si tratta inoltre, come è noto, di operazioni intraprese allo scopo generale di mantenere o ristabilire la pace in uno o più paesi in situazione di crisi o

⁽⁵⁾ Il Comitato speciale per le operazioni di mantenimento della pace - istituito dall'Assemblea generale nel 1965 con la ris. 2066 (XIX) - non è mai riuscito ad andare oltre l'elaborazione di una serie di linee-guida generali per la creazione delle operazioni di *peacekeeping*, peraltro mai recepite dall'Assemblea generale (*Draft Formulae for Articles of Agreed Guidelines for United Nations Peacekeeping Operations*, doc. A/32/394, *Annex II, Appendix 1*, del 1977. Il documento si trova riprodotto in *Basic Documents on United Nations and Related Peacekeeping Forces*² (a cura di Siekmann, Dordrecht/Boston/London, 1989, pp. 263-264). Il Comitato speciale pubblica ogni anno uno studio dal titolo *Comprehensive Review of the Whole Question of Peacekeeping Operations in All Their Aspects* (si vedano quelli più recenti: documenti A/48/173, A/49/136, A/50/230, A/51/130, A/52/209, A/53/127, A/54/87 e A/54/839). Nel corso degli anni il Comitato ha approfondito varie questioni relative alle operazioni di *peacekeeping*, senza mai elaborare però una definizione formale di operazione di mantenimento della pace. L'Assemblea generale, dal canto suo, si è limitata ad approvare i rapporti preparati dal Comitato speciale. Il Segretario generale, che negli ultimi anni si è occupato spesso di *peacekeeping operations* nei suoi rapporti di carattere generale, non ha a sua volta utilizzato un concetto univoco. Nella *Agenda for Peace* del 1992 (doc. A/47/277-S/24111) e nel *Supplement to an Agenda for Peace* del 1995 (doc. A/50/60-S/1995/1), ad esempio, il Segretario ha infatti riformulato i concetti di *preventive diplomacy*, di *peace-making*, di *peacekeeping* e introdotto concetti nuovi come quello di *post-conflict peace-building*, a fini, però, prevalentemente descrittivi. Agli sforzi classificatori del Segretario non ha corrisposto peraltro un adeguamento della prassi dell'Organizzazione: il Consiglio di sicurezza, in particolare, ha accolto con favore il tentativo di sistematizzazione delle azioni a tutela della pace operato dal Segretario generale (si vedano le seguenti note e dichiarazioni del presidente del Consiglio di sicurezza: documenti S/25493, S/25859, S/PRST/1994/22 e S/PRST/1995/9), ma ha continuato a istituire missioni senza definirle come appartenenti all'una o all'altra categoria.

⁽⁶⁾ Il Department of Public Information del Segretariato delle Nazioni Unite ha curato una pubblicazione che passa in rassegna le operazioni che prevedono l'impiego di personale militare e sono state gestite direttamente dalle Nazioni Unite definendole come *peacekeeping operations: The Blue Helmets. A Review of United Nations Peacekeeping*³, New York, 1996. Il Department of Peacekeeping Operations mantiene sul sito Internet ufficiale delle Nazioni Unite alcune pagine dedicate alle operazioni di mantenimento della pace fin qui istituite dall'Organizzazione (www.un.org/Depts/DPKO): questi documenti informativi pubblicati dal Segretariato sono le fonti principali in base alle quali è possibile verificare quali operazioni vengono definite come operazioni di *peacekeeping* nella prassi dell'Organizzazione.

⁽⁷⁾ "The Force would be under the command of the United Nations, vested in the Secretary-General, under the authority of the Security Council. The command in the field would be exercised by a Force Commander appointed by the Secretary-general with the Council's consent. The Commander would be responsible to the Secretary-General. The Secretary-General would keep the Security Council fully informed of developments relating to the functioning of the Force. All matters which could affect the nature or the continued effective functioning of the Force would be referred to the Council for its decision", secondo la descrizione contenuta nel rapporto relativo all'istituzione dell'UNEF II (doc. S/11052/Rev.1; il brano citato è riprodotto in *The Blue Helmets*, cit., p.60).

⁽⁸⁾ Soltanto due operazioni sono state fin qui istituite dall'Assemblea generale. La United Nations Emergency Force (UNEF I), istituita per garantire il cessate-il-fuoco tra Egitto e Israele all'indomani della crisi di Suez e considerata la prima *peacekeeping operation* (cfr. *infra*, par. 4) e la United Nations Security Force in West New Guinea (UNSF), istituita con la risoluzione 1752 (XVII) del 21 settembre 1962 per mantenere la pace e la sicurezza durante l'amministrazione del territorio dell'Irian Occidentale da parte dell'UNTEA (United Nations Temporary Executive Authority), istituita sulla base di un accordo tra Indonesia e Paesi Bassi e incaricata di gestire la fase di transizione che doveva consentire alla popolazione della Nuova Guinea occidentale di esercitare il proprio diritto all'autodeterminazione.

conflitto⁽⁹⁾. Nell'ambito delle operazioni di mantenimento della pace così intese, è possibile sin d'ora evidenziare una distinzione tra missioni di osservazione, che prevedono l'impiego di personale militare disarmato che si limita a osservare e fare rapporto rispetto a una determinata situazione, e forze di pace (o operazioni di *peacekeeping* in senso stretto), che prevedono invece l'impiego di contingenti militari armati, sia pure in maniera leggera, e svolgono una gamma più ampia di funzioni⁽¹⁰⁾.

Avendo riguardo alla categoria individuata di operazioni di *peacekeeping* in senso stretto, occorre accertare quali sono i requisiti che accomunano le missioni che in essa rientrano. Questi requisiti - come intesi dalle Nazioni Unite - possono essere individuati attraverso l'esame dei documenti relativi all'istituzione e organizzazione delle varie missioni.

Anzitutto viene in rilievo il consenso dello Stato sul cui territorio le operazioni di mantenimento della pace vengono effettuate: si tratta del primo requisito essenziale per il dispiegamento delle missioni e per lo svolgimento del mandato loro affidato.

⁽⁹⁾ La categoria così individuata è estremamente vasta, ma consente già di escludere, ad esempio, le missioni costituite esclusivamente da personale civile che sono state da alcuni incluse in studi relativi alle operazioni di *peacekeeping*. (cfr. PINESCHI, op. cit., *passim*); le Nazioni Unite infatti non includono tali missioni tra le operazioni di mantenimento della pace propriamente dette. Un caso particolare però quello dell'UNMIK (United Nations Interim Administration for Kosovo), istituita nel giugno del 1999. Va rilevato che il DPKO ha inserito l'UNMIK nel sito Internet dedicato alle operazioni di *peacekeeping*, nei documenti ufficiali tuttavia la missione non viene mai definita come operazione di mantenimento della pace proprio perché composta esclusivamente da personale civile e da una componente di polizia civile. Nell'ambito dell'azione coordinata delle organizzazioni internazionali per la soluzione della crisi del Kosovo è infatti la NATO ad essere incaricata di svolgere le funzioni di carattere militare. Interessa in questa sede sottolineare che l'Organizzazione stessa contribuisce a creare confusione.

⁽¹⁰⁾ La componente militare dei gruppi di osservatori svolge i propri compiti disarmata e per essa vige, come è ovvio, il divieto assoluto di uso della forza. È proprio questo l'aspetto determinante che consente di distinguere chiaramente le forze di pace dalle missioni di osservazione e di escludere queste ultime dall'ambito del presente studio. Il divieto in esame fu stabilito per la prima volta dal conte Bernadotte - il mediatore per la Palestina nominato dall'Assemblea generale - quando redasse le linee-guida per la missione incaricata di aiutarlo nel verificare il rispetto della tregua tra arabi e israeliani (UNTSO) (cfr. doc. S/928). Dato che per gli osservatori vigeva il divieto assoluto di usare la forza, veniva loro concesso di chiedere protezione alle parti in conflitto: "Observer shall be entitled to request and receive from both parties armed protection for himself, his staff and material and safe conduct whenever necessary in discharge of its duties" (par.2). Nella maggior parte dei rapporti con i quali il Segretario ha elaborato le regole per l'istituzione dei gruppi di osservatori ci si limita ad affermare che gli osservatori sono disarmati. Si veda a titolo esemplificativo il rapporto sulla creazione dell'UNIPOM (United Nations India-Pakistan Observation Mission), nel quale si legge semplicemente: "The observers shall carry no arms" (doc. S/6699, par. 2). In alcuni casi si è sottolineata la differenza tra missioni di osservazione e operazioni di *peacekeeping*, ad esempio in occasione dell'istituzione dell'UNIIMOG (United Nations Iran-Iraq Military Observers' Group) il Segretario generale scrisse: "As an unarmed observer group, UNIIMOG will be different in kind from the peacekeeping forces (UNEF II, UNDOF, UNIFIL) for which the Security Council has approved guidelines in past years. But as those guidelines have proved satisfactory, it is recommended that, *mutatis mutandis*, they should be applied to UNIIMOG" (doc. S/20093, par. 5). I gruppi di osservatori si sono sempre conformati al divieto assoluto di usare la forza, anche nei casi in cui il Consiglio li ha creati nel quadro della soluzione complessiva di un conflitto, agendo in base al capitolo VII della Carta: è il caso, ad esempio, dell'UNIKOM (United Nations Iraq-Kuwait Observer Mission) istituita per verificare il rispetto della zona smilitarizzata al confine tra Iraq e Kuwait creata dal Consiglio stesso con la ris.687 del 1991. In seguito al verificarsi di numerose violazioni della zona smilitarizzata il Segretario generale raccomandò che la missione fosse dotata di alcune divisioni di fanteria allo scopo di scoraggiare ulteriori violazioni, il Consiglio trasformò allora l'UNIKOM in una operazione di mantenimento della pace propriamente detta, autorizzata perciò a usare la forza in legittima difesa (ris. 806 (1993)).

Un'altra caratteristica fondamentale riguarda l'uso della forza da parte dei contingenti sotto comando e controllo delle Nazioni Unite: essi sono autorizzati a ricorrere all'uso della forza esclusivamente a titolo di legittima difesa.

Infine, come corollario dei principi fin qui esposti, le forze di *peacekeeping* devono mantenere una completa imparzialità, affinché la loro attività non pregiudichi i diritti, le pretese o le posizioni delle parti in causa⁽¹¹⁾.

Le caratteristiche appena identificate sono generalmente considerate proprie delle operazioni istituite sino alla fine degli anni ottanta. A partire dal 1989, la situazione sarebbe invece mutata e alla proliferazione delle operazioni di *peacekeeping* sarebbe corrisposta anche una loro frammentazione che avrebbe reso impossibile ricondurre a unità la prassi ad esse relativa. Muovendo dal presupposto che il modello appena descritto fosse superato, la prassi emergente è stata talora inquadrata in nuove categorie, tipologie e modelli (o generazioni) con l'obiettivo di determinare il fondamento giuridico proprio dei diversi tipi di missione⁽¹²⁾. È stato tralasciato invece lo studio sistematico delle caratteristiche originarie del modello c.d. tradizionale e della loro evoluzione nel tempo. Non si è potuto quindi effettuare un'adeguata valutazione della applicabilità del modello originario alla prassi complessiva delle *peacekeeping operations* e lo si è classificato come «tradizionale», ritenendolo applicabile soltanto ad alcune tra le operazioni più recenti delle Nazioni Unite.

⁽¹¹⁾ Sembra opportuno sottolineare che l'imparzialità è una caratteristica essenzialmente politica, difficile da definire sul piano giuridico: i canoni in base ai quali si giudica l'operato di una forza sotto il profilo dell'imparzialità non corrispondono a criteri formali. L'imparzialità è piuttosto complementare agli altri due requisiti. Si è detto: "The requirement of impartiality is inextricably linked to the other requirements of peacekeeping. A guarantee of impartiality is more likely to help with the consent of the parties for a UN presence. Furthermore, the limited use of force means that the UN troops theoretically do not become part of a conflict, thus ensuring that impartiality is maintained. (...) What is central, therefore is the perception of impartiality by the parties, the local population and the international community" (VOHRA, *Impartiality in UN Peacekeeping*, in *Leiden Journal of Int. Law*, 1996, p.68). Nonostante queste premesse, nello studio appena menzionato si conclude peraltro che l'imparzialità è giuridicamente definibile e che le operazioni di *peacekeeping* delle Nazioni Unite hanno sempre l'obbligo di rispettarla.

⁽¹²⁾ Molti autori hanno rilevato l'esistenza di una frattura netta tra la prassi delle operazioni di *peacekeeping* istituite rispettivamente prima e dopo il 1989: alcuni hanno messo l'accento sul cambiamento delle caratteristiche di cui si parlava poc'anzi e hanno individuato una prima e una seconda - in certi casi anche una terza - generazione di operazioni di mantenimento della pace rispondenti a caratteristiche diverse. Si vedano, oltre ad alcuni degli studi già menzionati *supra*, nota 1, ABI-SAAB, *La deuxième génération des opérations de maintien de la paix. Quelques réflexions préliminaires*, in *Le trimestre du monde*, 1992, pp. 87-97; CHOPRA; MACKINLAY, *Second Generation Multinational Operations*, in *Washington Quarterly*, 1992, pp. 113-131; DREYER, *State Building and Democracy in Second Generation Peacekeeping Operation*, in *New Dimension*, cit., pp. 147-155; *UN Peacekeeping: an Early Reckoning of the Second Generation*, in *American Society of Int. Law Proceedings*, 1995, pp. 275-291. Alcuni hanno parlato anche di una terza generazione di operazioni di *peacekeeping* avendo riguardo alle operazioni che sono state dotate di poteri coercitivi (cfr. *infra, passim*). Altri invece hanno rivolto l'attenzione all'ampliamento delle funzioni svolte da parte delle operazioni istituite in epoca più recente e, lasciando sullo sfondo la divisione temporale, hanno classificato le operazioni in base al mandato ad esse affidato e ai compiti svolti. Si veda ad esempio GOULDING, *The Evolution*, cit., pp. 456-460, che identifica sei diversi tipi di operazioni in base alla funzione svolta, dalla prevenzione di un conflitto (tipo 1), fino al *ceasefire-enforcement* (tipo 6). Altri ancora infine hanno suddiviso le operazioni in base alla finalità da esse perseguita. Si veda ad esempio il recente studio di PINESCHI, op. cit., pp.23-41, che classifica le operazioni delle Nazioni Unite in base al criterio rappresentato dall'obiettivo prevalente perseguito dall'azione individuando cinque tipi di operazioni: a) operazioni di osservazione, b) operazioni "miste" di osservazione e mantenimento della pace, c) operazioni di mantenimento della pace, d) azioni coercitive e e) operazioni "miste" di *peacekeeping* e *peace-enforcement*.

Il presente studio costituisce il tentativo di inquadrare la prassi delle operazioni di mantenimento della pace in una prospettiva diversa, sviluppando, in particolare, l'esame di una delle caratteristiche fondamentali del modello c.d. tradizionale: il principio che consente ai contingenti impiegati nelle operazioni di ricorrere alla forza esclusivamente a titolo di legittima difesa. Tale principio ben si presta infatti ad essere il filo conduttore di un'indagine sull'attualità del modello c.d. tradizionale.

2. Il principio secondo il quale i contingenti impiegati nelle forze di pace delle Nazioni Unite sono autorizzati a ricorrere all'uso della forza armata soltanto a titolo di legittima difesa è menzionato in quasi tutti i documenti nei quali gli organi delle Nazioni Unite si sono occupati, a vario titolo, di tali operazioni: dal rapporto-studio relativo all'esperienza della United Nations Emergency Force (UNEF) ⁽¹³⁾, elaborato nel 1958 dall'allora Segretario generale delle Nazioni Unite Hammarskjöld, fino al recente rapporto Brahimi - preparato da un comitato di esperti indipendenti su richiesta dell'Organizzazione - che lo ha inserito tra i *bedrock principles* delle Forze di Pace⁽¹⁴⁾. La dottrina, parimenti, si è trovata concorde nell'asserire che il personale militare impiegato nelle operazioni di *peacekeeping* può far ricorso all'uso della forza armata esclusivamente a titolo di legittima difesa, e che a tale principio si è conformato, se si eccettuano rarissime eccezioni.

Di fronte a tale unanimità di opinioni, potrebbe sembrare inutile concentrare l'analisi su questo aspetto, ma alcuni motivi, in parte già accennati, spingono invece in questa direzione. Anzitutto la genesi e lo sviluppo del principio che regola le modalità di ricorso alla forza da parte dei 'caschi blu' sono stati sovente tratteggiati in maniera poco approfondita; non si è mai riusciti a fare chiarezza, ad esempio, sul significato da attribuire all'espressione «legittima difesa», continuando a utilizzarla in maniera non ben definita. Si è sostenuto che si tratta di un diritto di autotutela individuale o personale dei membri delle Forze di pace - che possono infatti ricorrere alle armi per difendersi da attacchi diretti contro la propria persona e contro il personale affidato alla loro protezione - e si è detto che tale diritto troverebbe applicazione nella sfera dei rapporti interindividuali, ovvero nell'ambito dell'ordinamento interno dello Stato nel quale una missione si trova ad operare ⁽¹⁵⁾. Ora, i contingenti impiegati nelle operazioni di mantenimento della pace

⁽¹³⁾ Doc. A/3943, par.178. Tale documento contiene la prima esposizione sistematica dei principi che regolano l'istituzione e il funzionamento delle operazioni di mantenimento della pace.

⁽¹⁴⁾ "The Panel concurs that consent of the local parties, impartiality and use of force only in self-defence should remain the bedrock principles of peacekeeping" (doc. S/2000/809, par. 48).

⁽¹⁵⁾ Secondo alcuni invece si tratterebbe proprio di un diritto di autotutela individuale: "dans cette optique de protection des membres de la Force, ces règles consacrent un concept de légitime défense dans les relations entre individus, comme c'est le cas dans nombres de systèmes de droit pénal internes, et non pas entre Etats ou entre Etats et Organisations internationales. Leur établissement consacre l'application d'une règle de droit matériel quel que soit le droit interne applicable au territoire où se situe le 'casque bleu' qui utilise la force pour se défendre. Cette défense armée ne peut être assimilée à un recours à la force au sens du droit international, puisqu'elle ne prend pas place dans le cadre de relations interétatiques, et ne peut donc en aucun cas s'analyser en une 'mesure coercitive' au sens de la Charte" (CORTEN, KLEIN, *Action humanitaire et chapitre VII: la rédefinition du mandat et des moyens d'action des Forces des Nations Unies*, in *Annuaire français de droit int.*, 1993, p. 121). E ancora: "Another important aspect of peacekeeping, which distinguishes it clearly from enforcement, is that the forces are only authorized to use force

godono certamente di un diritto di legittima difesa individuale, ma, come mi accingo a illustrare attraverso la prassi, le possibilità per essi previste di ricorrere alla forza armata non si esauriscono in questa dimensione.

Alcuni hanno sostenuto, procedendo per analogia, che l'uso della forza da parte dei componenti delle Forze di pace corrisponde all'esercizio di un diritto di legittima difesa riferibile all'Organizzazione delle Nazioni Unite nel suo complesso, diritto che sarebbe assimilabile, *mutatis mutandis*, a quello di cui sono titolari gli Stati. Le forze di pace, nello specifico, potrebbero ricorrere alla forza in reazione ad un uso illecito della forza contro di esse (in legittima difesa appunto), con l'obiettivo di difendere, non la propria integrità territoriale o indipendenza politica, come gli Stati, ma la possibilità di svolgere la funzione principale delle Nazioni Unite, quella di assicurare il mantenimento della pace ⁽¹⁶⁾. Siffatta analogia non convince. È vero che la Carta prevede che le Nazioni Unite possano far ricorso a misure implicanti l'uso della forza armata per far fronte a minacce alla pace, rotture della pace o atti di aggressione, ma si è qui nell'ambito dei poteri conferiti all'Organizzazione dal capitolo VII della Carta - poteri che l'Organizzazione dovrebbe o avrebbe dovuto utilizzare per conto degli Stati e a loro tutela - e non di reazione o contromisura rispetto ad un uso illecito della forza. Non sempre inoltre, nel caso delle forze di pace, si tratta di reagire ad un uso illecito della forza sul piano interstatale, ovvero all'attacco da parte di contingenti di uno Stato. L'esperienza mostra che i contingenti delle Nazioni Unite si possono trovare ad operare in situazioni nelle quali sono presenti anche enti - spesso responsabili degli attacchi sferrati contro le forze di pace - di cui è dubbia persino la soggettività internazionale. Non sembra quindi corretto, in questo caso, applicare per analogia un istituto che regola rapporti tra Stati e non pare possibile configurare l'uso della forza da parte dei membri delle forze di pace come ipotesi di legittima difesa dell'Organizzazione⁽¹⁷⁾.

in self-defence. This limitation is more akin to a personal right of self-defence by individual soldier if shot rather than the much wider right of a state to self-defence." (MCCOUBREY, WHITE, *The Blue Helmets*, cit. p. 84).

⁽¹⁶⁾ È stato detto: "Occorre chiarire, al riguardo, che la legittima difesa di cui si tratta non si riferisce ai singoli individui componenti i contingenti militari - ai quali tale diritto è riconosciuto, semmai, dalla legge dello Stato territoriale - ma alle forze di pace nel loro complesso, quali organi delle Nazioni Unite. Si tratta in definitiva del diritto di legittima difesa dell'Organizzazione stessa, nozione la cui maggiore estensione rispetto alla legittima difesa degli Stati è dovuta alla diversa natura dei due soggetti. Si potrebbe dire che per l'ONU la difesa della sua fondamentale funzione di mantenimento della sicurezza e della pace internazionali equivale alla difesa da parte dello Stato della propria integrità territoriale e della propria indipendenza", FERRAJOLO, *Peacekeeping: l'esperienza in Bosnia*, in *Affari esteri*, 1996, pp. 78-79. Si vedano in proposito anche le considerazioni di MARCHISIO, *The Use of Force by Peace-keeping Forces for the Implementation of their Mandate: Recent Cases and New Problems*, in *Italian and German Participation in Peace-keeping: from Dual Approaches to Cooperation* (a cura di De Guttry), Pisa, 1996, pp. 75-84.

⁽¹⁷⁾ "In relazione all'attività delle forze armate delle Nazioni Unite in Congo e a Cipro si è fatto più volte riferimento da parte del Segretario delle Nazioni Unite al principio per cui le Forze delle Nazioni Unite non potevano usare la forza se non per legittima difesa. Ma è chiaro che non si trattava di un'applicazione dell'art. 51 (che infatti non viene mai citato nei documenti ufficiali), perché questa norma si applica soltanto agli stati, come del resto si deduce anche dallo stesso testo dell'art.51. Infatti l'art.51 costituisce, come si è visto, un'eccezione al divieto dell'uso della forza contenuto nell'art.2.4 e quindi non può riguardare l'Organizzazione, per la quale quel divieto non trova applicazione. I problemi della legittima difesa delle forze armate delle Nazioni Unite rientrano in realtà nel più generale problema dei poteri e delle funzioni delle forze armate delle Nazioni Unite"(LAMBERTI-ZANARDI, *La legittima difesa nel diritto internazionale*, Milano, 1972, p. 298 s.).

L'inadeguatezza della formula della «legittima difesa» non è stata convenientemente sottolineata in dottrina e, nonostante i suoi evidenti limiti interpretativi, gli studiosi hanno continuato a utilizzarla per definire il ricorso alla forza da parte dei «caschi blu». Denso di significato è però il fatto che, in questo contesto, l'espressione «legittima difesa» è stata spesso accostata ad aggettivi che – oltre a suggerire l'inadeguatezza della formula semplice - sembrano voler ampliare la portata del principio: si è di parlato, ad esempio, di *expanded self-defence* o *active self-defence*⁽¹⁸⁾.

Alcuni studi recenti hanno messo in discussione il principio in esame. In particolare, si è affrontata l'analisi delle operazioni che sono state coinvolte in azioni di combattimento e/o hanno fatto ricorso all'uso della forza su larga scala, come l'UNOSOM II (Second United Nations Operations in Somalia)⁽¹⁹⁾, e l'UNPROFOR (United Nations Protection Force)⁽²⁰⁾. Queste operazioni sono state considerate, quasi *a priori*, come eccezioni al rispetto del principio generale che autorizza l'uso della forza in legittima difesa e sono state sistematicamente contrapposte alle altre operazioni di *peacekeeping* che tale principio avrebbero invece rispettato (sempre in base al presupposto che il «nuovo *peacekeeping*» non rispondesse più al vecchio modello). Una volta concluso che esse si erano distaccate dal modello tradizionale anche e soprattutto perché autorizzate a impiegare la forza armata in ipotesi che superavano il limite della legittima difesa, si è cercato di individuare il fondamento giuridico delle specifiche autorizzazioni a usare la forza date dal Consiglio di sicurezza ai contingenti di dette operazioni⁽²¹⁾. Così facendo, ci si è ricollegati al dibattito relativo al fondamento giuridico delle diverse categorie di operazioni di *peacekeeping*.

Questa impostazione ha indotto a saltare, come accennato poc'anzi, un passaggio fondamentale: l'analisi approfondita del contenuto del principio che regola l'uso della forza da parte dei contingenti impiegati nelle operazioni di *peacekeeping* e la determinazione del significato da attribuire all'espressione «legittima difesa» con la quale lo si contraddistingue.

L'esame dei documenti dell'organizzazione, in particolare dei rapporti del Segretario generale relativi alla predisposizione e strutturazione delle varie operazioni, consente di risalire

¹⁸ Alcuni hanno fatto riferimento, già in passato, alla “expanding nature of the right of self-defence” (DRAPER, *The Legal Limitations Upon the Employment of Weapons by the United Nations Force in the Congo*, in *Int. and Comparative Law Quarterly*, 1963, p. 401). Più di recente, similmente, si è rilevato che le Nazioni Unite hanno fatto ricorso a una “expanded notion of self-defence”, (MARCHISIO, *The Use*, cit., p. 81). Altri hanno parlato di “active self-defence” (BOTHE, *Peacekeeping*, cit., p. 589).

⁽¹⁹⁾ Per la precisione, si tratta della seconda fase di un'operazione già esistente (UNOSOM I) temporaneamente sospesa per consentire l'intervento di una coalizione di stati autorizzata dal Consiglio di sicurezza (UNITAF, United Task Force).

⁽²⁰⁾ In particolare la componente dell'operazione dislocata in Bosnia-Erzegovina.

⁽²¹⁾ Sono queste le cosiddette operazioni di terza generazione o *peace-enforcement operations*. Tra gli studi che si sono occupati di esse, si vedano CLEMONS, *No Peace to Keep: Six and three Quarters Peacekeepers*, in *New York University Journal of Int. Law and Politics*, 1993, pp. 107-141; HAGGLUND, *Military Action by the United Nations*, in *Finnish Yearbook of Int. Law*, 1995, pp. 316-478; THAROOR, *The Changing Face of Peacekeeping and Peace-enforcement*, in *Fordham Int. Law Journal*, 1995, pp. 408-427; DE GUTTRY, *La nuova generazione delle United Nations peace-keeping operations: alcuni problemi*, *Giano*, 1996, pp. 133-136; MARCHISIO, *The Use*, cit., pp. 75-84; TOSCANO, *The Third Generation of Peacekeeping Operations: Is There a Need for a Reform of the United Nations System?* in *Italian and German Participation*, cit., pp. 91-98.

alla formulazione originaria del principio, di percorrerne l'evoluzione, di determinarne con precisione il contenuto e i limiti e, sulla base dei risultati raggiunti, effettuare una valutazione complessiva della prassi in materia.

I risultati ottenuti – che sono esposti di seguito in dettaglio - persuadono dell'opportunità di fornire una nuova chiave di interpretazione del principio. Emerge infatti con chiarezza che i contingenti impiegati nelle operazioni di *peacekeeping* possono (e hanno potuto in passato) far ricorso all'uso della forza in circostanze che poco hanno a che fare - se viste nel loro complesso - con i presupposti per l'esercizio della legittima difesa, sia essa intesa a titolo individuale o riferita all'Organizzazione nel suo complesso. L'utilizzo dell'espressione «legittima difesa» sembra piuttosto corrispondere a un'esigenza politica: tale formula è ormai accettata dagli Stati, poiché sembra limitare il diritto di ricorrere all'uso della forza entro confini assai ristretti e rende più facilmente accettabile a tutte le parti coinvolte che le operazioni di *peacekeeping* possano far ricorso all'uso della forza per garantire l'attuazione del proprio mandato.

3. Conviene soffermarsi, anzitutto, su alcuni documenti nei quali gli organi delle Nazioni Unite si sono occupati, a vario titolo, delle operazioni di mantenimento della pace in via generale. In merito alla questione in esame, essi si sono limitati a ribadire che la possibilità di ricorrere all'uso della forza esclusivamente a titolo di legittima difesa è una delle caratteristiche proprie delle operazioni di *peacekeeping*.

Il Comitato speciale per le operazioni di mantenimento della pace, ad esempio, si è pronunciato in merito alle modalità di uso della forza da parte delle operazioni di mantenimento della pace limitandosi a fare riferimento, in maniera generica, al principio di «legittima difesa»⁽²²⁾. L'Assemblea generale ha adottato il punto di vista del Comitato approvandone i rapporti annuali, senza scendere in maggiori dettagli.

Anche il Segretario generale, nei documenti di carattere generale dedicati alle azioni a tutela della pace, ha sostenuto l'importanza del rispetto delle caratteristiche fondamentali delle operazioni di mantenimento della pace, ivi compresa la possibilità di ricorrere alla forza esclusivamente a titolo di legittima difesa⁽²³⁾.

⁽²²⁾ Si vedano i rapporti pubblicati dal Comitato negli ultimi anni, documenti A/48/173, paragrafi 5, 38, 44; A/49/136, paragrafi 19, 23; A/50/230, paragrafi 14, 15, 40, 43; A/51/130, paragrafi 8,37; A/52/209, paragrafi 12, 41; A/53/127, par.48; A/54/87 e A/54/839, paragrafi 15, 52. Il Comitato speciale, essendo un organo intergovernativo, ha sempre mantenuto un profilo di grande cautela. Alcuni brani estratti dai rapporti annuali del Comitato rendono l'idea della genericità delle posizioni espresse in quella sede: "Strong concern about such deviations from traditional principles was voiced by those delegations which believed that, together with the principles and provisions of the Charter of the United Nations, time-tested principles should continue to be the basis for peace-keeping operations.", (doc. A/48/173, par.44); "peace-keeping operations should be impartial, of a non-intrusive and non-interventionist nature, mandated on the basis of the consent of all the parties concerned and in principle at the request of Member States involved. Use of force should be limited to self-defence, and recourse to Chapter VII of the Charter should be a measure of last resort" (doc. A/49/136, par.23); "The Special Committee concurs with the Secretary-General's observation principles of peace-keeping are essential to its success. Three particularly important principles are the consent of the parties, impartiality and the non-use of force except in self-defence." (doc. A/50/230, par.40).

⁽²³⁾ Nel noto rapporto *An Agenda for peace* (doc. A/47/277-S/24111) il Segretario generale non menziona espressamente il principio che autorizza l'uso della forza solo a titolo di legittima difesa da parte dei contingenti

Nessuno dei documenti appena menzionati, tuttavia, chiarisce cosa debba intendersi per uso della forza in legittima difesa. Ci si sofferma piuttosto sull'importanza del rispetto del principio dal punto di vista operativo e si sottolinea il fatto che l'uso esteso della forza potrebbe mettere a rischio l'incolumità del personale impiegato e limitare l'efficacia delle operazioni. Nonostante la genericità dei riferimenti alle modalità di uso della forza da parte delle operazioni di mantenimento della pace, merita porre in rilievo l'uniformità di vedute tra i vari organi delle Nazioni Unite, che in maniera costante si riferiscono al principio in esame come a uno dei tratti fondamentali delle operazioni di *peacekeeping*.

4. La ricostruzione del contenuto del principio passa invece attraverso l'esame dei documenti relativi alle singole operazioni.

Il punto di partenza dell'indagine non può che essere costituito dall'UNEF I, già più volte menzionata. Nel rapporto sull'istituzione della Forza, il Segretario volle anzitutto specificare che essa non era autorizzata a usare la forza ai sensi del capitolo VII della Carta. All'UNEF I era infatti affidato il mandato di garantire il cessate-il-fuoco e il ritiro delle truppe straniere dall'Egitto, ma non la facoltà di attuarlo coercitivamente⁽²⁴⁾. Inizialmente, quindi, il Segretario generale non fece alcun riferimento alla circostanza che il ricorso alla forza fosse consentito solo a titolo di legittima difesa. Nella fase istitutiva dell'UNEF I, per la verità, egli non si occupò affatto di precisare nel dettaglio le modalità di impiego della forza armata. Non vi è dubbio, tuttavia, che - a differenza di quanto stabilito per i gruppi di osservatori organizzati fino a quel

impiegati nelle operazioni di *peacekeeping*; da tale documento però si ricava implicitamente che nelle operazioni di *peacekeeping* si può ricorrere alla forza solo in casi estremi. Viene infatti proposta, come possibile alternativa, la creazione di *peace-enforcement units*, armate con equipaggiamento più pesante rispetto alle forze di pace destinate ad essere dislocate nelle situazioni più delicate, ad esempio quelle nelle quali è stato raggiunto un cessate-il-fuoco estremamente fragile. Il Segretario generale distingue nettamente tra le unità dotate di poteri coercitivi e le operazioni di *peacekeeping*, pur evidenziandone gli elementi comuni e ponendo i due tipi di intervento lungo un *continuum* che va dalle attività di prevenzione dei conflitti a quelle di consolidamento della pace. Nella prassi tali unità non sono mai state create e si è invece verificata, come si avrà modo di illustrare più avanti, l'attribuzione di poteri di *enforcement* ad alcune forze di pace che si sono trovate ad operare in situazioni di conflitto. Pur senza voler qui anticipare le conclusioni che emergono dall'analisi di questi casi si può fin d'ora rilevare che essi non hanno condotto gli organi delle Nazioni Unite ad affermare un'avvenuta modifica delle caratteristiche fondamentali del modello delle operazioni di mantenimento della pace. Lo stesso Segretario generale infatti è tornato a ribadire nel *Supplement to An Agenda for Peace* (doc. A/50/60-S/1995/1), elaborato successivamente al verificarsi dei casi nei quali si era manifestata la crisi del modello. In tale documento il Segretario generale sostiene che il rispetto dei principi tradizionali delle operazioni di mantenimento della pace - tra i quali inserisce esplicitamente quello che regola le modalità di impiego della forza da parte delle forze di pace - è essenziale per il loro successo. La proposta della creazione delle unità coercitive è definitivamente accantonata e viene anzi sottolineata con forza la necessità di tenere ben distinte le attività di *peacekeeping* da quelle di *enforcement*; viene sottolineato infatti che può essere pericoloso porre i due tipi di attività lungo un *continuum* che rischia di confondere le differenze tra di esse.

⁽²⁴⁾ Il Segretario generale sembra voler chiarire che non si tratta di un tentativo di aggirare la mancata conclusione degli articoli 43 e seguenti della Carta delle Nazioni Unite con l'istituzione di una forza dotata di poteri coercitivi: "No use of the force under Chapter VII, with the rights in relation to Member States that this would entail, has been envisaged. The point just made permits the conclusion that the setting up of the Force should not be guided by the needs which would have existed had the measure been considered as a part of an enforcement action directed against a Member country. There is an obvious difference between establishing the Force in order to secure the cessation of hostilities, with a withdrawal of forces, and establishing such a force with a view to enforcing a withdrawal of forces" (doc. A/3302, par. 9).

momento - fosse prevista fin dall'inizio la possibilità che i contingenti impiegati nell'operazione facessero ricorso, seppur in misura limitata, all'uso della forza armata⁽²⁵⁾.

L'espressione «legittima difesa» compare invece nel rapporto-studio del 1958 relativo all'esperienza dell'UNEF I, che rappresenta la prima elaborazione sistematica del modello c.d. tradizionale delle operazioni di mantenimento della pace e che ha costituito un costante parametro di riferimento per la prassi successiva. In tale documento si trovano descritte in dettaglio le modalità di utilizzo della forza da parte dei contingenti impiegati in quel genere di operazioni. I contingenti delle Nazioni Unite - vi si afferma - non possono mai prendere l'iniziativa di ricorrere alla forza armata; sono invece autorizzati a reagire con la forza ad attacchi armati e a tentativi di farli retrocedere, mediante uso della forza, dalle posizioni occupate⁽²⁶⁾.

L'utilizzo dell'espressione 'legittima difesa' sembra scaturire dal fatto che la possibilità di ricorrere alle armi da parte dei contingenti dell'UNEF I include, senza dubbio, un diritto di autotutela personale o individuale per i membri della Forza, che possono ricorrere alle armi per difendersi da attacchi diretti contro la loro persona e contro il personale affidato alla loro protezione. Va posto in rilievo però che, fin dall'esperienza dell'UNEF, era prevista la possibilità di difendere le posizioni occupate dalla Forza, possibilità che esula già dall'ipotesi dell'autotutela individuale. Inoltre, l'uso della forza in tale contesto va comunque giustificato sul piano del diritto internazionale.

In altre parole, l'utilizzo dell'espressione «diritto di legittima difesa» appare inadeguato sin dall'inizio. La scelta di questa espressione sembra in realtà dettata dall'intenzione di sottolineare con la massima chiarezza che le possibilità di ricorrere alle armi da parte di missioni di questo tipo sono estremamente circoscritte (nonostante l'esistenza di un certo margine di

⁽²⁵⁾ Nel rapporto citato alla nota precedente, il Segretario generale affermava: "It would be more than an observers corp, but in no way a military force temporarily controlling the territory in which it was stationed; nor, moreover, should the Force have military functions exceeding those necessary to secure peaceful conditions on the assumption that the parties to the conflict take all necessary steps for compliance with the recommendations of the General Assembly".

²⁶ Dopo aver ribadito che non si trattava di un'operazione di tipo coercitivo (cfr. doc. A/3943, par.155), il Segretario generale aggiungeva: "...in the types of operation with which this report is concerned the use which could be made of the units provided could never include combat activities...there will always remain, of course, a certain margin of freedom for judgment, e.g., on the extent and nature of the arming of the units and their right of self-defence. It should be generally recognized that such right exists. However, in certain cases, this right should be exercised only under strictly defined conditions. A problem arises in this context because of the fact that a wide interpretation of the right of self-defence might well blur the distinction between operations of the character discussed in this report and combat operations, which would require a decision under chapter VII of the Charter, and an explicit, more far-reaching delegation of authority to the Secretary-general than would be required for any of the operations discussed here. A reasonable definition seems to have been established in the case of UNEF, where the rule is applied that men engaged in the operation may never take the initiative in the use of armed force, but are entitled to respond with force to an attack with arms, including attempts to use force to make them withdraw from positions which they occupy under orders from the Commander, acting under the authority of the Assembly and within the scope of its resolutions. The basic element involved is clearly the prohibition against any initiative in the use of armed force. This definition of the limit between self-defence, as permissible for United Nations elements of the kind discussed, and offensive action, which is beyond the competence of such elements, should be approved for future guidance", (*ibid.*, par.178).

discrezionalità nell'applicazione del principio in esame) e soprattutto che si tratta in ogni caso di ipotesi di carattere difensivo⁽²⁷⁾.

5. Il principio della legittima difesa (e con esso il modello complessivo di operazione di mantenimento della pace) appena delineato sul piano teorico, trovò una prima difficile verifica con l'operazione in Congo.

Nei documenti relativi all'istituzione dell'ONUC (*Operations des Nations Unies au Congo*) fu stabilito, in aderenza alla formula appena elaborata, che i contingenti avrebbero potuto usare la forza solo in legittima difesa, per rispondere ad attacchi armati o a tentativi di far retrocedere la Forza dalle posizioni occupate⁽²⁸⁾.

Tuttavia, l'ONUC si trovò ad operare in un contesto estremamente più complesso rispetto a quello in cui agiva l'UNEF; il mandato affidatole era inoltre decisamente più ampio. Di conseguenza, le probabilità che l'ONUC si trovasse a dover ricorrere all'uso della forza, pur ai fini sopra indicati, erano elevate sin dall'inizio e crebbero con il complicarsi della situazione nel paese. Il frequente coinvolgimento delle truppe dell'ONUC in scontri armati con le diverse fazioni in lotta⁽²⁹⁾ - fatto questo che sottolinea drammaticamente l'inadeguatezza dell'espressione «legittima difesa» per descrivere le ipotesi di ricorso alla forza da parte dei contingenti dell'ONUC - condusse a un progressivo allontanamento dal principio, culminato nell'adozione di due risoluzioni del Consiglio di sicurezza con le quali l'ONUC veniva autorizzata a usare la forza al di là di qualsiasi scopo difensivo.

Con il precipitare della crisi congolese, il Consiglio autorizzò l'ONUC, con la ris. 161 (1991), a intraprendere misure implicanti l'uso della forza per scongiurare lo scoppio della guerra civile nel paese, senza fare alcun riferimento alla «legittima difesa»⁽³⁰⁾. Veniva meno, in altre

²⁷ Il Segretario, probabilmente conscio dell'ambiguità di tale espressione auspicò, fin da allora, che il limite tra azione difensiva (consentita alle forze istituite sul modello dell'UNEF) e azione offensiva fosse stabilito con maggiore chiarezza. Si vedrà come tale chiarimento si sia verificato solo in parte.

⁽²⁸⁾ Di fronte al Consiglio di sicurezza il Segretario si esprime in questi termini: "I would base my actions on the principles which were set out in my report to the General Assembly on the conclusion drawn from previous experience in the field. It follows that the United Nations Force would not be authorized to action beyond self-defence" (SCOR, 873rd meeting, par.12). Nei documenti relativi all'organizzazione dell'ONUC si trova ripresa la stessa formula usata per l'UNEF: "men engaged in the operation may never take the initiative in the use of armed force, but are entitled to respond with force to an attack with arms, including attempts to use force to make them withdraw from positions which they occupy under orders from the Commander...The basic element involved is clearly the prohibition against any initiative in the use of armed force" (doc. S/4389). E ancora: "The fact that the United Nations Force is a peace force provides another problem unfamiliar to the highly trained soldier. He is allowed the right to use force only in the last resort of legitimate self-defence. The troops are also compelled by the demands of non-intervention not to resort to military initiative in situations which would normally call for a strong reaction from courageous and responsible troops. This imposes on them a heavy strain, and only high morale, discipline and a belief in their mission have made it possible for contingents to meet this challenge with honour, and without the use of force" (doc. S/4531).

⁽²⁹⁾ Nel settembre del 1960 la destituzione del Primo ministro Lumumba a opera del Presidente della Repubblica Kasavubu dette l'avvio a una grave crisi costituzionale. Cfr. ABI-SAAB, *The United Nations Operation in the Congo*, Oxford, 1978, pp. 182-188.

⁽³⁰⁾ Con la ris. 161 il Consiglio "[u]rges that the United Nations take immediately all appropriate measures to prevent the occurrence of civil war in the Congo, including arrangements for cease-fires, the halting of all military operations, the prevention of clashes, and the use of force, if necessary, in the last resort". Ciò nonostante alcuni

parole, il divieto di prendere l'iniziativa di ricorrere alle armi, vale a dire l'elemento fondamentale che doveva caratterizzare, stando al rapporto-studio del 1958, l'uso della forza nelle operazioni di *peacekeeping*.

Tuttavia, non è l'autorizzazione contenuta nella ris. 161 a provocare la trasformazione dell'ONUC in un'operazione di natura coercitiva; piuttosto essa la rende manifesta. Infatti il mutamento di natura dell'ONUC si verifica non tanto - o non soltanto - nel momento in cui il ricorso all'uso della forza viene autorizzato senza più alcun riferimento ad uno scopo difensivo, ma quando il Consiglio decide di procedere prescindendo dal consenso delle autorità territoriali, consenso sulla cui base la Forza era stata creata e inviata in Congo⁽³¹⁾.

In una fase successiva, il Consiglio si schierò con il Governo di unità nazionale formatosi nel paese, condannò apertamente le attività secessioniste nella regione del Katanga e, con la ris. 169, autorizzò l'ONUC a usare la forza per espellere il personale militare e paramilitare dalla regione del Katanga⁽³²⁾. Di fatto, pur avendo continuato a sostenere di non voler interferire nella soluzione della questione katanghese, l'ONU si affiancò al Governo centrale nel porre fine alla

hanno ritenuto che si fosse ancora nell'ambito di un'applicazione molto ampia del principio della legittima difesa, cfr. DRAPER, op. cit., p. 401; *contra* ABI-SAAB, op. ult. cit., p. 103 ss.

⁽³¹⁾ Sebbene l'ONUC fosse stata istituita su richiesta del Governo congolese e nel rapporto istitutivo il Segretario generale l'avesse definita come una "temporary security force present in the Republic of the Congo with the consent of the Government for the time and purpose indicated" (doc. S/4389, par. 2), almeno per una certa fase della crisi costituzionale il Consiglio di sicurezza agì a prescindere dal consenso, essendo molto difficile identificare le autorità legittimate a rappresentare lo Stato. È vero che le Nazioni Unite, adottando un criterio formale, decisero di considerare il capo di Stato, Kasavubu, quale autorità di riferimento e mantennero con esso un costante dialogo. Lo stesso Kasavubu, tuttavia, protestò contro l'adozione della ris. 161 e affermò addirittura che ne avrebbe impedito l'attuazione; solo in un secondo momento accettò di collaborare con l'ONUC per l'attuazione della risoluzione in esame. Cfr. ABI-SAAB, op. ult. cit., pp. 54-123.

⁽³²⁾ Con estrema chiarezza il Consiglio "[a]uthorizes the Secretary-General to take vigorous action, including the use of the requisite measure of force, if necessary, for the immediate apprehension, detention pending legal action and/or deportation of all foreign military and paramilitary personnel and political advisers not under the United Nations Command, and mercenaries, as laid down in paragraph 2 of Security Council resolution 161 A (1961) of 21 February 1961". È stato diffusamente sostenuto che, in questa fase, si è oltrepassato il limite della legittima difesa. Si veda per tutti BALLALOU, *L'ONU et les opérations de maintien de la paix*, Paris, 1971, che sostiene: "La résolution du 24 novembre 1961, autorisant l'usage de la force pour remplir les objectifs du paragraphe A2 de la résolution du 2 février (expulsion des mercenaires et du personnel étranger), abandonne incontestablement la théorie de la légitime défense et il est frappant que l'accord sur le statut de l'ONUC du 27 novembre n'y fasse pas allusion. Ces deux résolutions autorisent donc l'ONUC à user de la force en dehors des limites de la légitime défense" (pp. 148-149).

secessione del Katanga⁽³³⁾, agendo contro la fazione che deteneva il controllo della regione⁽³⁴⁾, vale a dire senza il consenso delle autorità territoriali *de facto*⁽³⁵⁾.

La vicenda congolese contribuisce a chiarire alcune questioni fondamentali.

L'esperienza dell'ONUC illustra in primo luogo - anche nella sua fase iniziale, cioè quando si atteneva al modello dell'UNEF I - che l'uso della forza consentito ai contingenti delle Forze di pace poco ha a che vedere con la legittima difesa, comunque intesa. In situazioni nelle quali sono presenti forze diverse che controllano parzialmente differenti porzioni di territorio, anche l'uso della forza per mantenere le posizioni sul terreno può condurre al coinvolgimento in violenti scontri armati⁽³⁶⁾. Sembra piuttosto che la possibilità per i contingenti impiegati di ricorrere alla forza allo scopo di difendere sé stessi e le proprie posizioni si possa in molti casi configurare essenzialmente come uso della forza a fini di polizia interna⁽³⁷⁾, posto in essere su richiesta - o comunque con il consenso - del Governo sul cui territorio le operazioni sono inviate. Ciò vale, com'è ovvio, soltanto fin quando un'operazione mantiene una natura consensuale. Nel momento in cui invece i contingenti sotto comando e controllo delle Nazioni Unite si trovano ad agire a prescindere dal consenso, la loro stessa presenza sul territorio assume il carattere di misura coercitiva⁽³⁸⁾.

⁽³³⁾ Un breve sguardo ai dibattiti svoltisi in seno al Consiglio di sicurezza in occasione dell'adozione delle risoluzioni 161 e 169 mostra che la maggior parte degli Stati riteneva che le autorizzazioni all'uso della forza modificavano la natura dell'operazione e che l'ONUC non costituiva più una forza del tipo dell'UNEF (cfr. SCOR, 16th year, 941st meeting, paragrafi 81-83; 942nd meeting, *passim*). Il delegato cileno, che pure votò a favore della risoluzione, mise l'accento sul fatto che il concetto in base al quale l'operazione era stata creata veniva completamente abbandonato (*ibid.*, 942nd meeting, par.35-39). Gli Stati sembrano avere ben chiaro che l'ONUC era diventata un'operazione coercitiva, che non aveva quasi più niente in comune con l'UNEF I, sulla base della cui esperienza era inizialmente stata istituita (cfr. *ibid.*, 974th -982nd meetings, *passim*).

⁽³⁴⁾ L'ONUC si trovò a fare uso della forza armata in diverse occasioni, di fatto era diventata ormai una forza combattente. È significativo in proposito che, dopo la tragica morte del Segretario generale in un incidente aereo, l'ONUC e le truppe katanghesi agenti sotto l'autorità di Ciombé siglarono tra loro un cessate-il-fuoco e un protocollo relativo alla sua applicazione (doc. S/4940/Add.7 e Add.11, Annex I).

⁽³⁵⁾ Una volta risolta la grave crisi interna e terminata la secessione del Katanga, l'ONUC tornò a svolgere il proprio mandato sulla base del consenso del Governo congolese e secondo la modalità - ivi comprese quelle relative all'uso della forza - originariamente previste.

⁽³⁶⁾ A parere di alcuni, invece, tale esperienza starebbe a dimostrazione del fatto che il diritto di legittima difesa delle Forze di pace ha un contenuto assai ampio, soprattutto se considerato in combinazione con il principio che garantisce la libertà di movimento delle truppe delle Nazioni Unite sul territorio dello Stato nel quale sono inviate: "To the extent that the secessionist activities and claims by the Provincial Government of Katanga received no legal recognition from third States and that the Congolese Government later became the recognised Government of the Republic duly constituted under the *Loi fondamentale* on August 2, 1961, this principle of the freedom of movement of the Force in all territory of the Republic became an important matter. The establishment and recognition of this right to freedom of movement by the Force, as a military entity, mean that it could take all necessary defensive action against those elements, including Katangese armed forces, which opposed its movements to or from any particular military position which its mandate required it to occupy and hold. It is suggested that as the movements of the Force were determined by the Secretary-General, acting under the Security Council's mandate, a valuable right had been obtained which amounted, in practice, to a considerable extension of the circumstances in which self-defensive force might be used legitimately by the United Nations Force. (...) We are thus confronted with a telling example of the expanding nature of the right of self-defence." (DRAPER, *op.cit.*, p. 401).

⁽³⁷⁾ Si vedano in proposito le considerazioni di LATTANZI, *Assistenza umanitaria e intervento di umanità*, Torino, 1997, p. 56 ss.; in particolare p. 62. Certo è il fatto che l'applicazione flessibile del principio può sì condurre una forza di pace, come accadde per l'ONUC, a essere coinvolta in azioni di combattimento.

⁽³⁸⁾ Occorre fare alcune considerazioni su come le Nazioni Unite hanno inteso il requisito del consenso. In un primo momento l'ONUC fece ingresso nella regione del Katanga, sotto il controllo delle truppe secessioniste di Ciombé,

Quanto appena detto si allaccia direttamente al modello c.d. tradizionale nel suo complesso. Il graduale allontanamento dal principio che consente il ricorso alla forza a scopo prevalentemente difensivo, e il suo completo abbandono per una fase dell'ONUC, mettono in evidenza che il modello elaborato sulla base dell'UNEF I è destinato a funzionare solo se tutte le sue caratteristiche fondamentali sono rispettate, in primo luogo la natura consensuale di una forza. Il progressivo distacco dal principio in esame infatti, nel caso dell'ONUC, andò di pari passo con il diffondersi dell'anarchia nel paese e con il conseguente venire meno della base consensuale dell'operazione. La vicenda mostra inequivocabilmente che il mutamento di natura dell'operazione si ha nel momento in cui si decide di prescindere dal consenso dello Stato sul cui territorio si interviene⁽³⁹⁾.

6. Le difficoltà incontrate dall'ONUC nel rispettare le caratteristiche stabilite per l'UNEF I - e il loro completo abbandono almeno per una certa fase - condussero il Segretario generale, già nel 1964, a tentare di definire il modello con maggiore precisione. Proprio in quell'anno fu istituita - sulla base del modello della forza d'urgenza - l'UNFICYP (United Nations Force in Cyprus), la cui predisposizione rappresentò anche l'occasione propizia per precisare nel dettaglio le modalità di esercizio del «diritto di legittima difesa».

L'*aide-mémoire* relativo ai principi organizzativi dell'UNFICYP descrive infatti in maniera molto articolata le modalità di ricorso all'uso della forza consentite ai contingenti impiegati⁽⁴⁰⁾. Dopo l'enunciazione generale del principio che consente il ricorso alla forza in legittima difesa⁽⁴¹⁾, si specifica che esso include: a) la difesa delle postazioni e dei veicoli delle Nazioni Unite contro cui si rivolga un attacco armato e b) l'appoggio a ogni membro del personale della Forza sottoposto a un attacco armato⁽⁴²⁾. Fin qui l'uso della forza potrebbe ancora essere considerato come l'esercizio del diritto di autotutela personale, ma nei paragrafi successivi – sebbene in maniera non del tutto lineare – si oltrepassa decisamente questa ipotesi. Il

solo dopo essersi assicurato anche il consenso di quest'ultimo. Le Nazioni Unite, in altre parole, agirono in base ad un criterio di effettività e non entrarono in Katanga pur avendo l'approvazione del Governo centrale. Dall'esame della vicenda sembra peraltro che si sia trattato di una scelta politica, non dettata dal fatto che il consenso di Ciombé fosse giuridicamente necessario. Quando scoppiò la crisi costituzionale invece le Nazioni Unite individuarono l'autorità legittimata a emanare il consenso rispetto al mantenimento della presenza dell'ONUC in Congo in base ad un criterio formale e presero come interlocutore il capo di Stato Kasavubu. Nel momento poi in cui il paese cadde in stato di anarchia, il Consiglio di sicurezza inserì la sua azione nel capitolo VII della Carta e autorizzò l'ONUC ad agire a prescindere anche dal consenso di Kasavubu. Un volta risolta la crisi costituzionale, le Nazioni Unite riconobbero il Governo di unità nazionale quale Governo centrale della Repubblica congolese e da quel momento esso fu l'autorità legittima competente a rappresentare lo Stato ospite.

⁽³⁹⁾ L'abbandono di modalità difensive di ricorso alla forza è una conseguenza dell'abbandono del consenso, al di là del fatto che possa verificarsi una coincidenza temporale tra i due eventi.

⁽⁴⁰⁾ Doc. S/5653, *passim*. Si vedano sul punto Cfr. GRANDI, *Profili internazionali della questione di Cipro*, Milano, 1983, p.260. Sul diritto dell'UNFICYP di ricorrere all'uso della forza si veda anche KARAOSMANOGLU, *Les actions militaires coercitives et non coercitives des Nations Unies*, Genève, 1970, pp. 157-167.

⁽⁴¹⁾ "The troops of the Force carry arms which, however, are to be employed only for self-defence, should this become necessary in the discharge of its function, in the interest of preserving international peace and security, of seeking to prevent a recurrence of fighting, and contributing to the maintenance and restoration of law and order and a return to normal conditions" (doc. S/5653, par. 10).

⁽⁴²⁾ *Ibid.*, par.16.

documento stabilisce infatti che l'UNFICYP non possa intraprendere misure che la pongano in contrasto con una delle due comunità cipriote - formula che rimanda ad un possibile impiego della forza armata - tranne nei casi in cui 1) i membri della Forza siano costretti a agire in legittima difesa, 2) la sicurezza della Forza, o di alcuni suoi membri, sia minacciata, e 3) specifici accordi tra le due comunità vengano violati o siano sul punto di esserlo rischiando di provocare una ripresa delle ostilità⁽⁴³⁾. Non viene detto espressamente che la Forza è autorizzata a impiegare le armi anche nel terzo caso menzionato (ovvero quello che più si allontana da scopi difensivi); sembra però che si voglia lasciare aperta questa possibilità.

Sul piano dell'autotutela personale si configura la possibilità di esercitare il diritto di legittima difesa preventiva, ma ciò che più conta è che prende chiaramente corpo la possibilità di usare la forza per difendere lo svolgimento del mandato. Da un lato il documento resta ancorato alle modalità di esercizio del diritto di legittima difesa, stabilendo che l'UNFICYP deve rispettare i criteri di necessità e proporzionalità nell'uso della forza armata, ovvero far ricorso ad essa soltanto dopo il fallimento di ogni mezzo pacifico di persuasione e sempre secondo il principio di un uso limitato allo stretto necessario a raggiungere lo scopo difensivo. Nello stesso tempo vengono però elencati, a titolo esemplificativo, alcune ipotesi in cui i contingenti dell'operazione possono far ricorso alla forza armata, esempi che configurano la possibilità di usare la forza a difesa del mandato. L'UNFICYP può far ricorso alla forza non soltanto per reagire ad attacchi diretti contro di essa e per opporre resistenza ai tentativi di farla retrocedere dalle proprie posizioni - come già per l'UNEF e per l'ONUC nella fase iniziale - ma anche per rispondere ai tentativi violenti di disarmarla, di impedirle di assolvere ai propri compiti, oppure ai tentativi di penetrare con la forza nella sede della missione, oppure ai tentativi di arrestare o rapire i suoi membri⁽⁴⁴⁾. In questi termini, il principio comunemente definito con la formula della «legittima difesa» comprende chiaramente la possibilità che la Forza ricorra alle armi di fronte a qualsiasi tentativo, mediante l'uso della forza, di ostacolarla nell'adempimento del proprio mandato. Dai documenti del Segretario generale si evince anche che il principio è suscettibile di essere applicato in maniera flessibile a seconda delle circostanze in cui la Forza

⁽⁴³⁾ *Ibid.*, par.17: "No action is to be taken by the troops of UNFICYP which is likely to bring them into direct conflict with either community in Cyprus, except in the following circumstances: (a) where members of the Force are compelled to act in self-defence; (b) where the safety of the Force or of the Members is in jeopardy; (c) where specific arrangements accepted by both communities have been, or in the opinion of the commander on the spot are about to be, violated, thus risking a recurrence of fighting or endangering law and order."

⁽⁴⁴⁾ *Ibid.*, par.18: "When acting in self-defence, the principle of minimum force shall always be applied, and armed force will be used only when all peaceful means of persuasion have failed. The decision as to when force may be used under these circumstances rests with the commander on the spot, whose main concern will be to distinguish between an incident which does not require fire to be opened and those situations in which troops may be authorised to use force. Examples in which troops may be so authorised are: a) attempts by force to compel them to withdraw from a position which they occupy under orders from their commanders, or to infiltrate and envelop such positions as are deemed necessary by their commanders for them to hold, thus jeopardizing their safety; b) attempts by force to disarm them; c) attempts by force to prevent them from carrying out their responsibilities as ordered by their commanders; d) violation by force of United Nations premises and attempts to arrest and abduct United Nations personnel, civil or military." Nel par. 19 si aggiunge: "Should it be necessary to resort to the use of arms, advance warning will be given whenever possible. Automatic weapons are not to be used except in extreme emergency and fire will continue only as long as necessary to achieve its immediate aim".

venga a trovarsi: la decisione spetta infatti al comandante delle forze *in loco*. Dagli esempi elencati nell'*aide-mémoire* si ricava anche che l'elemento determinante è ancora il fatto che l'UNFICYP non possa prendere l'iniziativa di usare la forza⁽⁴⁵⁾.

7. In seguito, il contenuto del principio si è consolidato come delineatosi nell'ambito dell'UNFICYP. Con l'istituzione della Second United Nations Emergency Force (UNEF II), viene infine elaborata una definizione sintetica delle modalità di uso della forza destinata a diventare la formula standard applicabile alle Forze di pace istituite in seguito. Essa recita: "The Force would be provided with weapons of a defensive character only. It would not use force except in self-defence. Self-defence would include resistance to attempts by forceful means to prevent it from discharging its duties under the mandate of the Security Council"⁽⁴⁶⁾.

Vale la pena sottolineare che ha prevalso una formulazione di carattere negativo, per dare enfasi al fatto che si tratta di ipotesi circoscritte di ricorso alla forza armata.

Fino agli anni novanta, non si è più sentita la necessità di rimettere il principio in discussione. Il Segretario generale infatti non ha più ritenuto opportuno descrivere accuratamente le modalità di impiego della forza da parte dei membri delle forze di pace, ma le ha definite semplicemente riferendosi alla formula del «non uso della forza se non in legittima difesa», che è stata ripresa in maniera pressoché identica per la maggior parte delle operazioni istituite fino ad oggi⁽⁴⁷⁾. Per quanto riguarda le operazioni istituite negli anni novanta, basti in questa sede menzionare il rapporto del Segretario generale relativo all'istituzione dell'UNTAG (United Nations Transition Assistance Group), considerata come l'operazione di transizione dal vecchio al «nuovo *peacekeeping*»⁽⁴⁸⁾.

La regola in esame è stata applicata anche alle operazioni inviate in paesi nei quali si profilavano gravi difficoltà nell'attuazione del mandato affidato alle forze di pace⁽⁴⁹⁾. Sul piano

⁽⁴⁵⁾ Tuttavia, come è stato osservato: "This broadening of self-defence beyond its evident meaning seemingly contradicts the imperative to 'act with restraint' and not to use force offensively: to use force in every situation in which the soldier is being prevented from discharging his duties might result in exchanges so frequent as to make the restriction meaningless", BROWN, op. cit., p. 572.

⁽⁴⁶⁾ Cfr. doc. S/11052/Rev.1, par. 3, d) (corsivo aggiunto).

⁽⁴⁷⁾ Nei documenti relativi alla predisposizione delle operazioni successive, il Segretario generale si è limitato spesso a fare esplicito riferimento proprio ai principi elaborati per l'UNEF II, senza scendere in particolari, a testimonianza dell'ormai avvenuto consolidamento dei tratti fondamentali del modello di *peacekeeping operation*.. Nel rapporto istitutivo dell'UNIFIL si legge ad esempio: "Although the general context of UNIFIL is not comparable with that of the United Nations Emergency Force (UNEF) and the United Nations Disengagement Observer force (UNDOF), the guidelines for those operations, having proved satisfactory, are deemed suitable for practical application to the new Force. These guidelines are, *mutatis mutandis*, as follows: (...) (d) the Force will be provided with weapons of a defensive character. It will not use force except in self-defence. Self-defence would include resistance to attempts by forceful means to prevent it from discharging its duties under the mandate of the Security Council." (doc. S/12611, par. 4).

⁽⁴⁸⁾ "The military component of UNTAG will not use force except in self-defence. Self-defence will include resistance to attempts to prevent it from discharging its duties under the mandate of the Security Council." (doc. S/12827, par. 20). Tra i numerosi studi apparsi sull'UNTAG si vedano: ABI-SAAB, *Namibia and International Law: an Overview*, in *African Yearbook of Int. Law*, 1993, pp. 3-11; SINJELA, *The Role of the United Nations Transition Assistance Group in the Independence Process of Namibia*, *ibidem*, pp. 13-34.

⁽⁴⁹⁾ Si vedano ad esempio i rapporti del Segretario generale relativi all'istituzione dell'operazione in Mozambico (ONUMOZ) e della prima operazione inviata ad Haiti (UNMIH); rispettivamente doc. S/24892 e doc. S/26352.

concreto, i contingenti delle Nazioni Unite hanno fatto ricorso a un uso più o meno esteso della forza a seconda delle circostanze specifiche in cui si sono trovati e dei tentativi loro opposti, con la forza, di impedire lo svolgimento dei compiti ad essi affidati⁽⁵⁰⁾. Raramente l'applicazione della regola in esame ha comportato l'uso della forza su larga scala; le forze di pace hanno infatti continuato ad essere equipaggiate con armamenti leggeri, del tutto inadeguati a intraprendere azioni di combattimento.

Prima di formulare una valutazione complessiva, occorre però illustrare alcuni casi recenti - ivi comprese quelle che sono considerate operazioni di *peace-enforcement* - ovvero i casi in cui si è fatta eccezione al rispetto del principio della «legittima difesa».

8. Il caso dell'UNTAC (United Nations Transitional Authority in Cambodia)⁽⁵¹⁾, ad esempio, merita particolare attenzione. Nonostante le enormi difficoltà incontrate sul terreno dai contingenti dell'UNTAC, il Consiglio di sicurezza non ha mai voluto trasformare la natura dell'operazione in senso coercitivo.

Il complesso mandato dell'UNTAC fu elaborato in seno alla Conferenza di pace di Parigi ed è contenuto negli accordi da essa scaturiti⁽⁵²⁾. Gli accordi non si pronunciavano esplicitamente sulle modalità di uso della forza da parte della componente militare dell'UNTAC, ma dalle disposizioni complessive relative al mandato dell'operazione risulta oltremodo chiaro che essa non era autorizzata a usare la forza su larga scala per svolgere i compiti che le venivano affidati⁽⁵³⁾. Negli accordi era però contenuta una disposizione che avrebbe potuto offrire la possibilità di dotare la componente militare dei mezzi coercitivi miranti ad assicurare il rispetto degli accordi stessi ⁽⁵⁴⁾.

⁽⁵⁰⁾ “C'est donc dans une certaine mesure (...) la nature et l'intensité du conflit qui détermineront l'étendue des moyens militaires octroyés aux troupes de l'ONU appelées à y intervenir » (CORTEN, KLEIN, op.cit, p. 122).

⁽⁵¹⁾ Vastissima è la letteratura relativa all'esperienza dell'UNTAC. Basti in questa sede menzionare: CELLAMARE, *L'autorità transitoria delle Nazioni Unite in Cambogia*, in *Interventi delle Nazioni Unite e diritto internazionale* (a cura di Picone), Padova, 1995, pp. 261-335; FINDLAY, *Cambodia. The Legacy and Lessons of UNTAC*, Oxford, 1995; JENNAIR, *Avant l'APRONUC, leçons à tirer in Operations des Nations Unies. Leçons de terrain* (a cura di Cot), Paris, 1995, pp. 73-82.

⁽⁵²⁾ Doc. S/23177, Annexes 1-5. La componente militare della missione era incaricata di svolgere compiti simili a quelli tradizionalmente svolti in materia da altre operazioni di mantenimento della pace, anche se era previsto che fossero svolti in maniera capillare su tutto il territorio. L'UNTAC doveva verificare il ritiro delle forze straniere dal territorio cambogiano, sorvegliare il cessate-il-fuoco, verificare il disarmo delle fazioni, la loro smobilitazione, la localizzazione e la confisca di armi su tutto il territorio cambogiano.

⁽⁵³⁾ “Il mandato militare è stato interpretato, nella parte più importante, non nel senso di 'enforcing' il suo contenuto, bensì nel senso di influire sulla sua attuazione a mezzo di una 'effective and credible presence' dell'UNTAC: all'UNTAC spettava il compito di organizzare e predisporre l'attività di disarmo delle forze delle fazioni cambogiane, senza procedere direttamente allo stesso.”, CELLAMARE, *L'autorità, cit.*, p.274. Anzi è interessante che negli accordi di Parigi non si utilizzi la formula standard; tale scelta sembra indicare che tale formula è impropria per definire le modalità di uso della forza da parte dell'UNTAC.

⁽⁵⁴⁾ Nell'art. 29 dell'Accordo per una soluzione politica del conflitto cambogiano si legge : “Without prejudice to the prerogatives of the Security Council of the United Nations, and upon the request of the Secretary-General, the two Co-Chairmen of the Paris Conference on Cambodia, in the event of a violation or threat of violation of this Agreement, will immediately undertake appropriate consultations with a view to taking appropriate steps to ensure respect for these commitments” (cfr. doc. S/23177).

Nello svolgimento del proprio mandato la componente militare dell'UNTAC incontrò in effetti numerosi ostacoli, creati in primo luogo dalla mancata collaborazione dei Khmer rossi, ovvero del Partito di Kampuchea democratica (PKD). Il Segretario generale illustrò a più riprese le gravi difficoltà incontrate nell'attuare il piano d'azione dell'UNTAC: il PKD si rifiutava di procedere al raggruppamento delle forze e al disarmo e impediva alla Forza delle Nazioni Unite l'accesso alle zone sotto il proprio controllo⁽⁵⁵⁾. Nonostante i ripetuti attacchi contro il personale dell'UNTAC⁽⁵⁶⁾, il Segretario generale ritenne opportuno procedere all'attuazione del piano collaborando con le altre tre fazioni⁽⁵⁷⁾, e il Consiglio di sicurezza lo incoraggiò a procedere su quella strada⁽⁵⁸⁾.

Dai documenti si deduce che l'opzione di modificare il mandato della Forza in senso coercitivo non fu mai seriamente presa in considerazione⁽⁵⁹⁾. Dal momento che l'UNTAC poteva contare sulla cooperazione di tre delle quattro fazioni operanti in Cambogia⁽⁶⁰⁾ si ritenne opportuno procedere cercando di restare il più fedeli possibile al piano della Conferenza di Parigi⁽⁶¹⁾, anche se mantenere la natura consensuale dell'operazione ha impedito l'attuazione del mandato nelle zone controllate dal PKD.

⁽⁵⁵⁾ Cfr. doc. S/24090.

⁽⁵⁶⁾ Cfr. doc. S/24800, paragrafi 14-16.

⁽⁵⁷⁾ Il Segretario generale si rimetteva al Consiglio per la decisione di eventuali misure coercitive, ma il Consiglio ritenne opportuno semplicemente incoraggiare il Segretario a procedere secondo il piano senza fare alcun riferimento all'impiego di misure di *enforcement* (si veda la dichiarazione del Presidente del Consiglio di sicurezza in risposta al Rapporto del Segretario citato alla nota precedente: doc. S/23091). L'opzione scelta fu quella di procedere all'attuazione del piano nelle zone controllate dalle altre fazioni cercando contemporaneamente di negoziare con il PKD. A questo proposito è significativo un episodio riferito da Ratner: "On May 30, 1992, just before the Khmer Rouge announced their formal refusal to comply with Phase II, a handful of lightly armed, youthful Khmer Rouge guerrillas blocked an armed UN convoy, accompanied by Akashi and General Sanderson, from entering a Khmer Rouge zone near Pailin, in western Cambodia. Wary of moving beyond a bamboo pole erected by the band, the UN retreated. In this episode Akashi (...) implicitly determined that moving past the token presence of guerrillas would push UNTAC too close to peace enforcement" (RATNER, *The New UN Peacekeeping. Building Peace in Lands of Conflict after the Cold War*, New York, 1995, p.170).

⁽⁵⁸⁾ Si veda la ris. 792 (1992).

⁽⁵⁹⁾ A proposito dell'interpretazione del mandato dell'UNTAC in senso non coercitivo è stato detto: "Tale interpretazione non ha subito modifiche nel corso dell'operazione nonostante le ripetute violazioni del cessate il fuoco; gli attacchi armati diretti contro l'UNTAC, soprattutto dal PKD; l'organizzazione dei Khmer rossi; il rifiuto, variamente giustificato, di detta parte di consegnare le armi, in violazione di un obbligo previsto dal I accordo"(CELLAMARE, *L'autorità*, cit., p. 274 s.).

⁽⁶⁰⁾ Il Segretario generale, sostenuto dal Consiglio di sicurezza, proseguì il suo operato cercando sempre di indurre il PKD alla collaborazione senza usare la forza per costringerlo a cooperare, tenendo fede alla convinzione che l'obiettivo principale da raggiungere fosse quello di arrivare allo svolgimento delle elezioni. Si veda ad esempio la dichiarazione del delegato francese in seno al Consiglio di sicurezza, in cui si sottolinea l'importanza dell'obiettivo da raggiungere: "The election campaign will begin in a few weeks. We remain gravely concerned by the acts of violence and intimidation in the country. We therefore appeal for tolerance, moderation and political maturity on the part of the people and the leaders of the Cambodian parties, so the elections can take place in the neutral political climate specified and required by the Paris Agreement"(doc. S/PV.3181).

⁽⁶¹⁾ È interessante menzionare il seguente episodio (sempre relativo a diversità di vedute sul mandato dell'UNTAC), ancora riferito da Ratner: "Others in UNTAC, notably its deputy force commander at the time, general Michel Loridon of France, and the media (...) argued that UNTAC had clear authority under the Paris accords and Security Council resolutions to move past the guerrillas. Any fighting that ensued would thus constitute self-defense of a peacekeeping operation, rather than peace enforcement. They believed that the only way to convince the factions of UNTAC's seriousness was to execute its mandate in the face of resistance, not retreat or compromise (...) Loridon was replaced because of his arguments with Akashi and Sanderson over these matters."(RATNER, op.cit., p.170 s.). Alcuni ipotizzarono, vista la gravità della situazione, un'applicazione dell'art. 29 sopra riportato: "This exceptionally

9. Se si confronta il caso appena descritto con la vicenda dell'UNPROFOR, considerata una delle operazioni che hanno abbandonato definitivamente il principio dell'uso della forza a titolo di «legittima difesa»⁽⁶²⁾, ci si accorge che le differenze tra le due operazioni sono da attribuirsi alle diverse circostanze in cui esse hanno svolto il proprio mandato e non al fatto che l'operazione inviata nella ex-Jugoslavia⁽⁶³⁾ sia diventata, a un certo momento, un'operazione di natura coercitiva.

La componente dell'UNPROFOR dispiegata in Bosnia-Erzegovina si trovò ad agire in una situazione di grave crisi umanitaria, in presenza di forze diverse che controllavano diverse porzioni di territorio, e si trovò a svolgere un mandato progressivamente sempre più ampio⁽⁶⁴⁾. Alcuni Stati espressero il timore che si andasse verso una modifica di natura dell'operazione⁽⁶⁵⁾, ma il Segretario generale - pur rendendosi conto che i compiti affidati all'UNPROFOR avrebbero potuto comportare la necessità di rivedere le modalità di impiego della Forza stessa - sostenne

serious situation calls into question not only the organization of the forthcoming elections which the Party of Democratic Kampuchea-Khmer Rouge is already rejecting, but also the very life of the Cambodian nation and people. In so doing, the Khmer Rouge remain ever true to their essential and constant strategic objective, namely, to regain power no matter what the price, even if it means challenging the international community by violating with impunity the agreements they have signed and the appeals and successive resolutions of the Security Council of the United Nations. The exceptional gravity of the situation in my view fully merits application of the appropriate measures provided for in article 29 of the Agreement on a comprehensive political settlement of the Cambodian conflict and, if necessary, of Chapter VII of the Charter of the United Nations" (Lettera di Hun Sen, indirizzata al Segretario generale e contenente una dichiarazione da parte dello Stato della Cambogia, non classificato come documento ufficiale delle Nazioni Unite, cfr. *The United Nations and Cambodia, 1991-1995* (a cura delle Nazioni Unite), New York, 1996, p. 249). Il Consiglio però non autorizzò mai l'UNTAC a usare la forza per costringere il PKD a rispettare gli accordi e a collaborare all'attuazione del piano.

⁽⁶²⁾ La letteratura relativa all'azione delle Nazioni Unite nel corso della guerra della ex-Jugoslavia e, in particolare, all'esperienza dell'UNPROFOR, è estremamente vasta. Si vedano tra gli altri: CONDORELLI, PETROVIC, *L'ONU et la crise yougoslave*, in *Annuaire français de droit int.*, 1992, pp.32-60; CHILDERS, *United Nations Peacekeeping Forces in the Balkans War and the Changing Role of Peacekeeping Forces in the Post Cold War World*, in *Temple Int. and Comparative Law Journal*, 1994, pp.117-152; CHRISTAKIS, *L'ONU, le Chapitre VII et la crise yougoslave*, Paris, 1996; DE ROSSANET, *Peacemaking and Peacekeeping in Yugoslavia*, The Hague/Boston/London, 1996; LEURDIJK, *The United Nations and NATO in Former Yugoslavia, 1991-1996*, The Hague, 1996.

⁽⁶³⁾ Per avere un'idea dell'entità dell'attività delle Nazioni Unite per affrontare il conflitto nella ex-Jugoslavia, basti ricordare che il Consiglio di sicurezza ha adottato, in pochi anni, più di cento risoluzioni contenenti raccomandazioni, misure di *embargo* e disposizioni relative all'UNPROFOR. Tale Forza fu inizialmente dislocata solo in territorio croato; successivamente essa fu estesa anche alla Bosnia-Erzegovina e alla Macedonia e i compiti ad essa affidati furono notevolmente ampliati. In questa sede interessa soprattutto l'operato di questa della componente dislocata in territorio bosniaco, poiché si ritiene che essa sia stata autorizzata a usare la forza al di là dei limiti normalmente consentiti alle operazioni di *peacekeeping*.

⁽⁶⁴⁾ Con la ris.758, ad esempio, l'UNPROFOR-Bosnia fu incaricata di garantire la riapertura dell'aeroporto di Sarajevo e di assicurare la distribuzione degli aiuti umanitari; con la ris.776 fu invece incaricata di scortare i convogli umanitari e i convogli dei detenuti rilasciati; con la ris. 781 le fu affidato il compito di controllare il rispetto della zona di interdizione aerea (stabilita con la ris. 770) attraverso un delicato meccanismo di autorizzazioni e ispezioni.

⁽⁶⁵⁾ Si veda la dichiarazione del delegato cinese (rilasciata in occasione dell'adozione della ris.776) nella quale è forte la preoccupazione che l'operazione venga trasformata in un'azione di *enforcement*: "We are concerned that linking this resolution with resolution 770 will change the non-mandatory nature of UNPROFOR as the United Nations Peacekeeping operation. On the one hand, this resolution recognized that UNPROFOR should observe the normal rules of engagement of United Nations peacekeeping operation in implementing its new mandate, namely to use force only in self-defence. On the other hand, the resolution approves the use of force in self-defence when troops are blocked by armed forces" (S/PV. 3114, p. 12). I timori espressi riflettono, oltre a riserve di ordine politico, il potenziale di ambiguità insito nella formula della «legittima difesa».

che il principio generale prevedeva già la possibilità di ricorrere all'uso della forza per difendere il mandato⁽⁶⁶⁾, e non vide quindi il bisogno di procedere a una modifica in senso coercitivo dell'operazione.

Una svolta si ebbe con l'istituzione delle zone di sicurezza (*safe areas*), create dal Consiglio su richiesta del Governo bosniaco per proteggere la popolazione civile⁽⁶⁷⁾. I ripetuti attacchi sferrati contro le zone di sicurezza da parte delle forze serbo-bosniache condussero il Consiglio ad ampliare ancora il mandato dell'UNPROFOR includendovi i compiti di dissuadere gli attacchi contro le zone di sicurezza, di promuovere il ritiro delle unità militari e paramilitari dalle zone stesse e di occupare, sempre nelle zone protette, alcune posizioni chiave: la ris. 836 conteneva anche una specifica autorizzazione a far ricorso alla forza⁽⁶⁸⁾.

Molti hanno sostenuto che la ris. 836 abbia sancito l'abbandono del principio che consente ai membri delle operazioni di *peacekeeping* di usare la forza solo a titolo di legittima difesa, sebbene nel testo della risoluzione il Consiglio abbia utilizzato ancora la formula «acting in self-defence». Si è ritenuto infatti che l'autorizzazione a usare la forza armata in risposta a qualsiasi attacco o minaccia di attacco contro le zone di sicurezza - e quindi allo scopo di difendere la popolazione civile ivi residente – andasse oltre ogni possibile ampia interpretazione del principio suddetto⁽⁶⁹⁾.

A parere di chi scrive, invece, si tratta ancora di un uso della forza a carattere difensivo. Si parla infatti di proteggere le *safe areas* da attacchi o tentativi violenti di ostacolare la difesa delle zone o dei convogli umanitari, vale a dire quanto stabilito dal mandato⁽⁷⁰⁾. Ancora una

⁶⁶ “UN troops in Bosnia and Herzegovina are pioneering a new dimension of UN peace-keeping as they take on the task of protecting the delivery of humanitarian supplies. This does not, in my view, require a revision of the peacekeeping rules of engagement which already entitle UN troops to use force if prevented by armed persons from carrying out their mandate” (doc. S/24848, par.49). È significativo il fatto che, per quanto riguarda l'uso della forza, il Segretario generale non riteneva necessaria una specifica autorizzazione, evidentemente convinto che l'UNPROFOR potesse già farne uso per difendere l'attuazione del mandato.

⁶⁷ Cfr. ris. 819 (1993) e ris.824 (1993).

⁶⁸ Con la ris. 836 il Consiglio: “[d]ecides to extend to that end the mandate of UNPROFOR in order to enable it, in the safe areas referred to in resolution 824 (1993), to deter attacks against the safe areas, to monitor the cease-fire, to promote the withdrawal of military or paramilitary units other than those of the Government of the Republic of Bosnia and Herzegovina and to occupy some key points on the ground, in addition to participating in the delivery of humanitarian relief to the population as provided for in resolution 776 (1992) of 14 September 1992”.(par.5). E ancora : “[a]uthorizes UNPROFOR in addition to the mandate defined in resolution 770 (1992) of 13 August and 776 (1992), in carrying out the mandate defined in paragraph above, acting in self-defence, to take the necessary measures, including the use of force, in reply to bombardments against the safe areas by any of the parties or to armed incursions into them or in the event of any deliberate obstruction in or around those areas to the freedom of movement of UNPROFOR or of protected humanitarian convoys” (par. 9).

⁽⁶⁹⁾ “It is evident that this kind of action clearly lies outside the concept of self-defence, notwithstanding the express mention of it contained in resolution n.836, for the simple reason that the use of force is authorized not only to reply to armed attacks against UNPROFOR as such. Or against UN forces, but also to attacks against the safe areas, the people in them and the protected humanitarian convoys. This is a real exception to the exception”, MARCHISIO, op.cit., p.81.

⁷⁰ Non va dimenticato inoltre che la ris. 836 autorizzava esplicitamente gli Stati membri, a titolo individuale o nel quadro di organizzazioni o accordi regionali, a usare la forza aerea per sostenere l'UNPROFOR nella difesa delle *safe areas*: le misure implicanti l'uso della forza *ex capitulo VII* (e dunque i poteri coercitivi) erano cioè delegate agli Stati membri che li adoperarono, in questo caso, agendo nel quadro della NATO. Con la ris. 836 infatti il Consiglio “[d]ecides that Member States, acting nationally or through regional organizations or arrangements, may take, under the authority of the Security Council and subject to close coordination with the Secretary-General and

volta, emerge l'effetto fuorviante dell'uso dell'espressione «legittima difesa» per definire il principio che regola l'uso della forza da parte delle operazioni di mantenimento della pace: anche in questo caso, infatti, non si è realizzato l'abbandono delle modalità consuete⁽⁷¹⁾.

Come si è visto, almeno a partire dall'istituzione dell'UNFICYP è stata prevista la possibilità di usare la forza per rispondere ad attacchi armati volti a impedire l'attuazione del mandato. L'UNPROFOR dimostra piuttosto come il progressivo ampliarsi del mandato - in una situazione di conflitto interno caratterizzata anche da una grave crisi umanitaria - faccia aumentare notevolmente le probabilità che una forza di *peacekeeping* debba usare la forza per difendere l'attuazione del proprio mandato. Può in effetti sembrare difficile stabilire in quale momento ci si distacchi definitivamente da un'applicazione, pur flessibile, del principio stabilito e quindi dall'uso della forza consentito solo per resistere a tentativi coercitivi di impedire lo svolgimento del mandato per passare all'autorizzazione di vere e proprie misure coercitive adottate sulla base del capitolo VII della Carta (il Consiglio tra l'altro in questo caso aveva inserito la sua azione nel quadro del capitolo VII ben prima dell'adozione delle risoluzioni qui in esame). Sembra piuttosto che, finché si ribadisce chiaramente che i contingenti impiegati in un'operazione di *peacekeeping* non possono prendere l'iniziativa di usare la forza armata, ma possono usare le armi solo per rispondere ad attacchi o a tentativi di attacchi armati, sia ancora presente l'elemento fondamentale che ha caratterizzato il principio fin dalle sue prime formulazioni⁽⁷²⁾.

Il susseguirsi degli eventi nella ex-Iugoslavia e la caduta progressiva di tutte le zone protette dall'UNPROFOR nelle mani dei serbo-bosniaci dimostrano che neanche in questo caso si è deciso di modificare la natura dell'operazione in senso coercitivo⁽⁷³⁾. Neanche la Rapid

UNPROFOR, all necessary measures, through the use of air power, in and around the safe areas in the Republic of Bosnia and Herzegovina, to support UNPROFOR in the performance of its mandate”.

⁽⁷¹⁾ Particolarmente significativa si rivela l'analisi della ris. 836 compiuta dal Segretario generale nel rapporto del 1999 relativo alla caduta di Srebrenica: “It is essential to note that the resolution explicitly eschewed the use of the words ‘protect’ and ‘defend’, asked UNPROFOR only ‘to occupy some key points on the ground’ and linked the use of force to the phrase ‘acting in self-defence’” (doc. A/54/549, par.79).

⁽⁷²⁾ A questo proposito, nel rapporto relativo alla caduta di Srebrenica citato alla nota precedente, si legge ancora: “The Secretariat believed that there was unanimity among the sponsors that the extension of the UNPROFOR mandate to include a capacity to deter attack against the safe areas should not be construed as signifying deployment in sufficient strength to repel attacks by military force. UNPROFOR’s major deterrent capacity, rather than being a function of military strength, would essentially flow from its presence in the safe areas. (...) The Secretariat added that the role of UNPROFOR ‘to promote the withdrawal of military and paramilitary forces’ was said to call for persuasion rather than coercion” (par. 95).

⁽⁷³⁾ L'esame del dibattito tenutosi in seno al Consiglio in occasione dell'adozione della ris. 836 conferma il permanere del carattere difensivo dell'uso della forza autorizzato. Il delegato francese dichiarò: “To carry out the new mandate, the draft resolution explicitly provides for the possibility of using force to respond to bombardments against the safe areas, to armed incursions into them or to any deliberate obstacles to the freedom of movement of UNPROFOR or of protected humanitarian convoys.” (doc. S/PV.3228, par.13); il delegato ungherese disse anch'egli: “We voted in favour of resolution 836 (1993) because we understand it is authorizing the United Nations Protection Force (UNPROFOR) to resort to force in response to bombardments of safe areas or armed incursions or if there are deliberate impediments in or around those areas to the freedom of movement of UNPROFOR or protected humanitarian convoys” (*ibidem*, par.52-53). Il rappresentante di Capo Verde più incisivamente affermò: “this draft resolution for the first time, and as a first step, commits the United Nations Protection Force to take defensive military action to protect the safe areas and their civilian population from attacks and bombardments.” (*ibidem*, par.36). Alcuni sostennero apertamente la necessità di rafforzare l'UNPROFOR e di dotarla di poteri di

Reaction Force⁽⁷⁴⁾ - che fu costituita come componente aggiuntiva dell'UNPROFOR nel 1995 - fu dotata di poteri di *enforcement*⁽⁷⁵⁾ e il suo sostanziale fallimento fu uno dei motivi che indussero la NATO, conformemente alle autorizzazioni ricevute dal Consiglio di sicurezza, a intensificare i bombardamenti che, alla fine del 1995, hanno condotto le parti alla firma degli accordi di Dayton⁽⁷⁶⁾.

Va ribadito inoltre che non è il ricorso alla forza l'elemento decisivo per valutare la natura di una Forza; cruciale è invece, come si è già indicato, la presenza del consenso delle autorità sul cui territorio l'operazione si trova a operare⁽⁷⁷⁾.

enforcement: da ciò si ricava *a contrario* che non si riteneva che la risoluzione adottata avesse già provveduto a modificare la natura dell'operazione. Il delegato pakistano infatti dichiarò: "My delegation strongly urges the Security Council to urgently take further appropriate steps, including (...) the strengthening of the United Nations peace-keeping forces in Bosnia and Herzegovina for enforcement action" (*ibidem*, par. 30).

⁽⁷⁴⁾ La Rapid Reaction Force (RRF) fu integrata nell'UNPROFOR con la ris. 998 del 16 giugno 1995. Nel dibattito relativo all'istituzione della RRF alcuni Stati, in particolare Cina e Russia, sostennero che essa avrebbe modificato la natura dell'UNPROFOR in senso coercitivo. Invece, a riprova del fatto che la RRF fosse intesa come parte integrante dell'UNPROFOR, non fu ritenuto necessario neanche negoziare un nuovo SOFA e si invitarono i Governi bosniaco e croato "to resolve forthwith within the framework of the existing SOFAs any outstanding difficulties with the relevant United Nations authorities". (UN doc.S/PRST/1995/40). Nel rapporto relativo alla caduta di Srebrenica si legge in proposito: "The Secretariat briefed representatives of the troop-contributing countries on 12 June, telling them that the Force Commander was 'very conscious of the dividing line between peacekeeping and peace enforcement and had no intention to cross it'." (doc. A/54/549, par. 218).

⁽⁷⁵⁾ "The RRF forms an integral part of UNPROFOR, operates within the mandate, comes under the command structure of the UN in the area and operates according to the existing 'rules of engagement'. Herein also lies the reasoning behind why the Security Council in Resolution 997 endorsed the expansion of UNPROFOR by 12,500 men, without amending the mandate and, most notably, without switching to peace enforcement. (...) According to the initiators there can be no confusion as to the nature of the RRF: the RRF is intended as a strengthening of UNPROFOR (...) and may make use of these means within the guidelines that are traditionally applied to peacekeeping operations" (LEURDIJK, *The Rapid Reaction Force, Int. Peacekeeping*, 1995, p.133).

⁽⁷⁶⁾ Le circostanze nelle quali si è trovata l'UNPROFOR, vale a dire la necessità di difendere zone e persone in situazione di conflitto aperto, evocano alcune situazioni di necessità in senso lato. Sembra quindi opportuno chiarire che tali circostanze non sono paragonabili a quelle situazioni di necessità al verificarsi delle quali uno Stato può violare un obbligo internazionale senza commettere illecito. Si potrebbe ipotizzare, ad esempio, che organi delle Nazioni Unite, di fronte ad un attacco violento contro i civili residenti nelle *safe areas*, possano invocare l'estremo pericolo e reagire con l'impiego della forza armata per difendere sé stessi e chi è affidato alla loro protezione: si giustificerebbe in tal modo un ravvicinamento all'istituto del *distress*. Si potrebbe così giustificare l'uso della forza da parte dell'UNPROFOR - e delle forze di pace in generale - soltanto in un numero limitato di casi: non sempre i «caschi blu» ricorrono alla forza per far fronte a un immediato pericolo per la propria vita o per quella delle persone loro affidate. La possibilità generale di usare la forza a difesa del mandato - e dunque nell'interesse generale del mantenimento della pace e della sicurezza internazionali - evoca piuttosto un altro istituto di diritto internazionale: lo stato di necessità. Anch'esso, come è noto, è stato incluso dalla Commissione di diritto internazionale delle Nazioni Unite tra le cause di esclusione di un fatto illecito internazionale: di fronte ad un pericolo grave e imminente, uno Stato può agire, nonostante che il comportamento di per sé violi un obbligo internazionale, se ciò è indispensabile per tutelare un proprio interesse essenziale. Allo stesso modo si potrebbe sostenere, *mutatis mutandis*, che le forze di *peacekeeping* delle Nazioni Unite siano legittimate a usare la forza se ciò è indispensabile per attuare il mandato e dunque indirettamente per la tutela della pace e della sicurezza internazionali che è uno degli scopi fondamentali dell'Organizzazione. È tuttavia dubbio che l'esimente dello stato di necessità giustifichi la violazione del divieto dell'uso della forza; inoltre la Commissione di diritto internazionale ha sostenuto anche che lo stato di necessità può essere invocato per escludere l'illiceità di un fatto solo se il fatto stesso non compromette un interesse essenziale dello Stato rispetto al quale sussisteva l'obbligo violato. Nel caso in cui si configurasse un'applicazione di tale istituto all'ipotesi di uso della forza da parte delle forze di pace si porrebbe il problema di accertare come si traduca la condizione appena enuncata.

⁽⁷⁷⁾ L'UNPROFOR si è sempre fondata sul consenso del Governo bosniaco, ed è stato lo stesso Governo bosniaco a chiedere l'istituzione delle *safe areas*. Va messo in evidenza inoltre che le Nazioni Unite hanno sempre cercato il dialogo con la fazione serbo-bosniaca, cercando di assicurarsene la cooperazione. Si pensi ad esempio alla lettera inviata dal rappresentante speciale delle Nazioni Unite a Karadzic, *leader* dei serbo-bosniaci, per rassicurarlo in

10. Molto simile è l'esperienza dell'UNAMIR (United Nations Operation in Rwanda), che la dottrina ha invece posto su un piano diverso rispetto all'UNPROFOR. L'UNAMIR fu istituita nel 1993⁽⁷⁸⁾ con il compito di verificare l'attuazione degli accordi di Arusha conclusi tra il Presidente ruandese Habyarimana e il Fronte patriottico ruandese. Nonostante il dispiegamento dell'UNAMIR, la tensione nel paese crebbe, il ritardo nella nomina del governo di transizione fece riprendere gli episodi di violenza e nell'aprile del 1994 gli eventi precipitarono: gli scontri si trasformarono in massacri etnici⁽⁷⁹⁾. Di fronte a una crisi che stava assumendo le proporzioni di un genocidio, il Consiglio decise⁽⁸⁰⁾ sia di ampliare l'UNAMIR prevedendo il dispiegamento di 5.500 unità, sia di affidare alla Forza il compito di contribuire alla sicurezza e alla protezione dei rifugiati e dei civili a rischio (anche attraverso la creazione di *secure humanitarian areas*) e di garantire la sicurezza delle operazioni di soccorso e la distribuzione degli aiuti umanitari. L'UNAMIR ampliata non fu però dotata di poteri coercitivi ex capitolo VII della Carta; riguardo infatti ai mezzi con i quali essa poteva svolgere il proprio mandato, il Consiglio affermò semplicemente che era possibile che essa dovesse agire in legittima difesa e rispondere con le armi agli attacchi o alle minacce di attacchi contro le aree di sicurezza, le popolazioni ivi residenti e i convogli umanitari che la Forza aveva il compito di proteggere⁽⁸¹⁾.

Questa autorizzazione richiama da vicino quella concessa all'UNPROFOR con la ris. 836, e simili erano anche le circostanze nelle quali le due operazioni si trovavano a svolgere il proprio mandato⁽⁸²⁾. Tuttavia è opinione diffusa che nel caso dell'UNAMIR, diversamente da quanto

merito alla natura non coercitiva della Rapid Reaction Force: "I wish to assure you that these theatre reserve forces will operate under the existing peacekeeping rules of engagement and will not in any way change the essential peacekeeping nature of the UNPROFOR mission. While the reserve will enhance UNPROFOR's security, the understanding and cooperation of the parties themselves will be the best guarantor of the Force's continued effectiveness as an impartial force" (cfr. doc. A/54/549, par. 219).

⁽⁷⁸⁾ Ris. 872 (1993). Per un approfondimento dell'azione delle Nazioni Unite nella crisi ruandese si veda: CATALDI, *Il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite e la questione del Ruanda*, in *Interventi*, cit., pp. 445-461. Sul mandato dell'UNAMIR si veda anche il rapporto del Segretario generale relativo all'istituzione della forza; doc. S/26480 e Add. I.

⁽⁷⁹⁾ L'UNAMIR si trovò impotente di fronte al degenerare degli eventi e il Segretario si affrettò a proporre al Consiglio una ridefinizione del ruolo della missione. Le possibilità presentate furono tre: 1) rinforzo immediato dell'UNAMIR con l'attribuzione di poteri coercitivi ex capitolo VII della Carta, 2) riduzione del personale dell'UNAMIR a sole 270 unità che agissero come intermediario nel tentativo di ripristinare il cessate-il-fuoco; 3) ritiro totale dell'UNAMIR. Il Consiglio, in un primo momento, decise per la seconda opzione con la ris. 912 (1994).

⁽⁸⁰⁾ Ris. 918 (1994).

⁽⁸¹⁾ "UNAMIR may be required to take action in self-defence against persons or groups who threaten protected sites and populations, United Nations and other humanitarian personnel or the means of delivery and distribution of humanitarian relief" (*ibidem*, par. 4).

⁽⁸²⁾ Le dichiarazioni rilasciate dagli Stati in occasione dell'adozione della ris. 918 furono molto più prudenti rispetto a quelle fatte in occasione della ris. 836: molti delegati posero l'accento sul fatto che lo scopo dell'operazione doveva essere strettamente umanitario e si espressero in maniera più cauta anche sull'uso della forza. Alcuni vollero sottolineare fermamente che l'uso della forza era autorizzato limitatamente alla risposta ad attacchi diretti contro l'UNAMIR stessa o contro le zone di sicurezza. Il delegato di Gibuti dichiarò: "The job of the United Nations will be to remove the innocent from harm's way and protect them during this process, while responding forcefully only to direct attacks upon itself or the relief efforts. The mandate will not authorize the use of force to stop ethnic massacres and bloodshed"; quello nigeriano disse: "In the exercise of this role, the expanded UNAMIR is authorized to take action as appropriate to defend itself and other international personnel and others located in secure areas" (cfr. doc. S/PV. 3377, pp. 8 e 17). In generale gli Stati si dichiararono favorevoli all'espansione dell'UNAMIR ma

accaduto per l'UNPROFOR, non si sia mai usciti dall'ambito dell'applicazione del principio della «legittima difesa»⁽⁸³⁾; si opera così una distinzione a mio avviso ingiustificata tra le due operazioni⁽⁸⁴⁾.

11. Diversa l'esperienza dell'UNOSOM II (Second United Nations Operation in Somalia), nel cui caso si è effettivamente verificato il completo abbandono di modalità di uso della forza di carattere difensivo.

A seguito dell'operazione *Restore Hope*⁽⁸⁵⁾ - di fronte a una situazione politica e umanitaria che non consentiva il ripristino di un'operazione di *peacekeeping* di tipo classico - il Segretario raccomandò al Consiglio l'istituzione di una Forza delle Nazioni Unite dotata di poteri coercitivi. Il Segretario generale chiarì che per svolgere l'ampio mandato⁽⁸⁶⁾ affidatole, in una situazione come quella somala caratterizzata da diffusa anarchia, era necessario che la forza

con molta cautela, molti sottolinearono l'importanza che la Forza si mantenesse neutrale(*ibid.*, pp. 5-6). Il rappresentante ruandese si dichiarò favorevole all'espansione del mandato dell'UNAMIR anche se votò contrariamente all'adozione della ris. 918 per paura che l'UNAMIR non si mantenesse neutrale, poco dopo tuttavia il delegato ruandese votò la ris. 925 con la quale veniva ulteriormente precisato il mandato dell'UNAMIR: essa dunque rispettò il consenso del Governo ospite che, pur non avendo il pieno controllo sul territorio ruandese, era il rappresentante ufficiale del paese in seno all'Organizzazione. La prudenza fu dovuta in larga misura anche alla volontà di non ripetere l'esperienza fallimentare dell'UNOSOM II in Somalia; in quest'occasione si manifestò la tendenza a tenere ben distinti *peacekeeping* e *peace-enforcing*, il cui intreccio aveva causato problemi sia in Bosnia-Erzegovina che in Somalia.

⁽⁸³⁾ Si veda per tutti CATALDI, *op. cit.*, pp. 451-452. L'UNAMIR non è stata oggetto attento di studio come l'UNPROFOR e l'UNOSOM II, è stata infatti generalmente esclusa dagli studi dedicati all'uso della forza da parte delle operazioni di *peacekeeping*.

⁽⁸⁴⁾ Nel momento in cui fu necessario passare ad un'azione di tipo coercitivo la Forza di *peacekeeping* fu messa temporaneamente da parte per lasciare il posto ad una Forza di intervento multinazionale essendo ben chiaro, questa volta, che la prima avrebbe ripreso a svolgere i propri compiti senza ereditare i poteri coercitivi della seconda. Di fronte all'inadeguatezza dell'UNAMIR nel far fronte all'emergenza ruandese, il Consiglio decise di accettare la proposta francese di condurre un'operazione mirante che intervenisse allo scopo di creare le condizioni minime di sicurezza per garantire il soccorso umanitario: fu previsto che soltanto in un secondo momento l'UNAMIR avrebbe ripreso a svolgere il compito di garantire la distribuzione degli aiuti umanitari. Con la ris. 929 del 22 giugno 1994 il Consiglio seguì il percorso già adottato in relazione alla crisi somala: constatò che la tragedia umanitaria costituiva una minaccia alla pace ed autorizzò alcuni Stati membri a usare tutti i mezzi necessari per creare nel paese le condizioni minime di sicurezza per le operazioni di soccorso umanitario. Sulla base della ris.929 la Francia condusse tra il giugno e l'agosto del 1994 l'operazione *Turquoise*, in seguito alla quale l'UNAMIR assunse pienamente le sue funzioni.

⁽⁸⁵⁾ L'operazione *Restore Hope* fu condotta da una coalizione di Stati guidati dagli Stati Uniti, agente sulla base della risoluzione 794 (1992) del Consiglio di sicurezza. Tra i numerosi articoli apparsi sulle operazioni effettuate in Somalia sia dagli Stati che dalle Nazioni Unite, si vedano: SOREL, *La Somalie et les Nations Unies*, in *Annuaire français de droit int.*, 1992, pp. 61-88; LALANDE, *Somalia: Major Issues for Future UN Peacekeeping*, in *New Dimension*, cit., pp. 69-99; RAMLOGAN, *Towards a New Vision of World Security: the United Nations Security Council and the Lessons of Somalia*, in *Houston Journal of Int.Law*, 1993, pp.213-260; PONTECORVO, *Somalia e Nazioni Unite*, in *Interventi*, cit., pp. 201-259; ECKERT, *United Nations Peacekeeping in Collapsed States*, in *Journal of Int.Law and Practice*, 1996, p.273 ss.; CREMASCO, *Il caso Somalia*, in *Comando e controllo nelle Forze di pace e nelle coalizioni militari* (a cura di Ronzitti), Roma, 1999, pp.173-204; KELLY, *Restoring and Maintaining Order in Complex Peace Operations*, The Hague/Boston/London, 1999, in particolare il terzo capitolo dal titolo *UNOSOM II The Mission Derailed*, pp. 65-90.

⁽⁸⁶⁾ La Forza avrebbe dovuto controllare che tutte le fazioni rispettassero il cessate-il-fuoco e gli accordi di Addis Abeba, prevenire la ripresa della violenza prendendo, se necessario, misure appropriate contro le fazioni colpevoli di violazioni del cessate-il-fuoco, reperire le armi pesanti e trasferirle sotto controllo internazionale, requisire e registrare le armi leggere non autorizzate, garantire la sicurezza di tutti i porti, aeroporti e linee di comunicazione, proteggere il personale delle Nazioni Unite e quello di tutte le altre organizzazioni umanitarie, assistere il rimpatrio dei rifugiati in Somalia, assistere nelle operazioni di sminamento. Cfr. doc. S/25354, par. 56.

fosse dotata di poteri coercitivi.⁸⁷ Sulla base di tale rapporto il Consiglio adottò la ris. 814⁽⁸⁸⁾, con cui istituì l'UNOSOM II, che il Segretario generale definì un'operazione di *peace-enforcement*⁽⁸⁹⁾: in definitiva, l'uso della forza entra a far parte del mandato di questa operazione e non è più una delle modalità per difendere l'attuazione del mandato stesso. L'UNOSOM II rappresenta quindi un caso del tutto eccezionale: è l'unica Forza delle Nazioni Unite alla quale è stata attribuita *ab initio* la possibilità di usare la forza per attuare l'ampio mandato affidatole⁽⁹⁰⁾; si tratta infatti dell'unica operazione delle Nazioni Unite istituita a prescindere dal consenso delle autorità territoriali. Come già era avvenuto nel caso dell'ONUC, l'abbandono completo del modello tradizionale si realizza nel momento in cui i contingenti delle Nazioni Unite si trovano ad agire (o devono essere inviati per quanto riguarda l'UNOSOM II) in una situazione di collasso della autorità statali e quindi di sostanziale anarchia.

Resta il fatto che si tratta di operazioni coercitive costruite "sulle macerie" di operazioni di natura consensuale e che risentono gravemente, sul piano pratico, di questa origine particolare. Sul terreno infatti l'UNOSOM II incontrò enormi difficoltà di azione e fu oggetto di ripetuti attacchi da parte delle fazioni somale. L'episodio più grave si verificò il 5 giugno 1993, quando furono uccisi 24 caschi blu e ne furono feriti 56⁽⁹¹⁾. A seguito di questo e altri incidenti, nel febbraio del 1994 il Consiglio ammise il fallimento dell'operazione e prese la decisione di

⁽⁸⁷⁾ "It is clear to me that the effort undertaken by UNITAF to establish a secure environment in Somalia is far from complete and in any case has not attempted to address the situation throughout all of Somalia. (...) Accordingly, the threat to international peace and security which the Security Council ascertained in the third paragraph of resolution 794 is still in existence. Consequently UNOSOM will not be able to implement the above mandate unless it is endowed with enforcement powers under Chapter VII of the Charter" (*ibidem*, par.58).

⁽⁸⁸⁾ In essa il Consiglio "[d]ecides to expand the size of the UNOSOM force and its mandate in accordance with the recommendations contained in paragraph 56-88 of the report of the Secretary-General of 3 March 1992" (ris.814, parte B, par. 5).

⁽⁸⁹⁾ "This implied a return to the fifth option I had presented to the Security Council in November 1992: a peace-enforcement mission under the command of the United Nations - an endeavour which the Organization had never before undertaken", BOUTROS GHALI, *Introduction*, in *The United Nations and Somalia, 1992-1996*, New York, 1997, p. 42.

⁽⁹⁰⁾ Alcuni hanno sostenuto che con l'istituzione dell'UNOSOM II si sarebbe realizzato quel passaggio "perceptible depuis longtemps, vers un renforcement des moyens d'action des Forces des Nations Unies en matière humanitaire". Cfr. CORTEN, KLEIN, op.cit., p.119; si veda anche PONTECORVO, op.cit., p.249 ss.

⁽⁹¹⁾ In risposta alle atrocità commesse (in particolare da parte della fazione del generale Aidid), l'UNOSOM II fu autorizzata all'uso della forza espressamente contro tale fazione. Fu addirittura stabilito un compenso di 25.000 dollari per chi avesse assistito le Nazioni Unite nella cattura di Aidid. Nel testo della risoluzione si legge: "The Security Council (...)Reaffirms that the Secretary-General is authorized under resolution 814 (1993) to take all necessary measures against all those responsible for the armed attack referred in paragraph 1 above, including against those responsible for publicly inciting such attacks, to establish the effective authority of UNOSOM II throughout Somalia, including to secure the investigation of their actions and their arrest and detention for prosecution, trial and punishment" (Ris.837, par. 5). Tuttavia, già pochi giorni dopo l'adozione della ris.837 si verificò un episodio oggetto di aspre polemiche: ad un'azione offensiva condotta dalle Nazioni Unite contro le postazioni delle forze di Aidid fece seguito una violenta protesta da parte della popolazione civile, alla quale l'UNOSOM II rispose con le armi causando numerose vittime. Gravi tensioni si verificarono tra l'altro tra l'Italia e il comando dell'operazione, tensioni che si aggravarono sempre di più e condussero il Governo italiano a ritirare le proprie truppe dall'operazione nell'agosto del 1993 (cfr. PONTECORVO, op.cit., p. 219 ss.). Sulle modalità di applicazione del mandato di UNOSOM II - in particolare sul ricorso alle armi - si verificarono notevoli contrasti tra gli Stati partecipanti alla missione e il comando dell'operazione, fino a che il Consiglio decise di modificare il mandato della Forza, invitando il Segretario a sospendere l'arresto delle persone sospettate di essere implicate negli attacchi sferrati contro l'UNOSOM II, e di nominare una commissione d'inchiesta relativa a tali attacchi. (ris.885 del 16 novembre 1993, con la quale, in buona sostanza, si è revocata la ris. 837).

ridefinire il mandato dell'UNOSOM II cercando di ricondurre le possibilità di usare la forza a ipotesi di carattere difensivo⁽⁹²⁾. In definitiva, come già era accaduto per l'ONUC, il Consiglio tentò almeno di avvicinare l'operazione al rispetto delle caratteristiche del modello tradizionale⁽⁹³⁾.

Le posizioni assunte dagli Stati in seno al Consiglio confermano non soltanto il carattere di eccezionalità dell'operazione in esame, ma esprimono anche chiaramente la diffusa convinzione che l'UNOSOM II rappresenti qualcosa di diverso rispetto a un'operazione di *peacekeeping*. In occasione del dibattito relativo all'adozione della ris. 814 tutti i delegati, senza eccezioni, posero l'accento sulla novità della risoluzione che il Consiglio di sicurezza stava per adottare: alcuni parlarono di una risoluzione di portata storica⁽⁹⁴⁾. Gli Stati quindi si resero conto che un'operazione di mantenimento della pace rispondente alle caratteristiche di tipo tradizionale era assolutamente inadeguata a far fronte alla crisi somala e che era invece necessario intervenire con un'operazione coercitiva sulla base del capitolo VII della Carta. Essi sembrano avere perfettamente chiaro che l'UNOSOM II sarebbe stata più vicina alle operazioni militari condotte da coalizioni multinazionali su autorizzazione che a una *peacekeeping operation* delle Nazioni Unite.

Le vicende dell'UNOSOM II hanno fatto della Forza in esame un'esperienza isolata; essa si è rivelata un fallimento e lo dimostrano le divergenze che si sono verificate tra gli Stati

⁽⁹²⁾ Ris.897 (1994). Nel par. 4 il Consiglio “[u]nderlines, in this context, the vital importance of placing at the disposal of UNOSOM II the necessary means and military assets required to enable it to discharge its responsibilities in an effective manner as well as effectively to defend its personnel in case of armed attack”.

⁽⁹³⁾ Merita porre in rilievo che, delineandosi il fallimento dell'operazione coercitiva, le Nazioni Unite cercarono di recuperare il dialogo almeno con le principali fazioni e di assicurarsi che queste cooperassero con l'UNOSOM II, cfr. *The Blue Helmets*, cit., p. 305 ss.

⁽⁹⁴⁾ Si veda per tutti la dichiarazione del delegato statunitense: "It is now time for the United Nations to complete the work begun by the Unified Task Force. By adopting this draft resolution, we will embark on an unprecedented enterprise aimed at nothing less than the restoration of an entire country as a proud, functioning and viable member of the community of nations. This is an historic undertaking. We are excited to join it and we will vigorously support it" (doc. S/PV.3188, par.19). Il clima della discussione fu improntato ad un deciso ottimismo: la maggior parte dei delegati dichiarò che l'attribuzione di poteri coercitivi all'UNOSOM II era necessaria perché essa potesse svolgere il proprio mandato e che tale attribuzione si fondava sul capitolo VII della Carta. Ad esempio il delegato francese disse: "The French Government is happy (...) that a substantial part of the provisions of the resolution, in accordance with the Secretary-General's recommendations, fall under Chapter VII of the United Nations Charter". Nello stesso senso si espresse il delegato ungherese: "In our opinion, there can be no doubt that the United Nations operation in Somalia, of which a new Chapter is opening with the adoption of resolution 814 (1993), is implemented on the basis of Chapter VII of the Charter"; e ancora il delegato spagnolo: "This is the main mission of UNOSOM II and the reason why the United Nations forces will continue to act in accordance with Chapter VII of the Charter and will, among other important functions, proceed to disarm the factions and other groups of Somali society". Il delegato britannico disse: "I think the great merit of the resolution we have just adopted is its mixture of firmness and sensitivity - firmness in the sense that UNOSOM II will be endowed with a robust Chapter VII mandate" (*ibidem*, rispettivamente paragrafi 24, 36, 26 e 37). Nello stesso senso il dibattito relativo all'adozione della ris. 837 (doc. S/PV.3229, *passim*). L'unico paese che, pur votando a favore della risoluzione, mantenne una posizione più cauta fu la Cina, il cui delegato dichiarò: "Authorizing UNOSOM II to take enforcement action under Chapter VII of the Charter in order to implement its mandate has made it the first operation of this kind in the history of the United Nations peacekeeping. It is our understanding that this authorization is based on the needs of the unique situation in Somalia and should not constitute a precedent for United Nations peacekeeping operations. At the same time we believe that UNOSOM II should act prudently in carrying out such enforcement action. Once the situation in Somalia improves, UNOSOM II should promptly resume its normal peacekeeping operations" (doc. S/PV.3188, par. 22).

fornitori di contingenti sulle modalità di azione della Forza, la sua sostanziale incapacità di attuare il mandato affidatole e la conseguente decisione del Consiglio dapprima di modificare il mandato stesso e quindi di ritirare la Forza.

12. La prassi successiva all'UNOSOM II dimostra che le Nazioni Unite hanno rinunciato a intraprendere direttamente operazioni di *peace-enforcement* e sono tornate a istituire operazioni rispondenti al modello tradizionale. L'uso della forza, in particolare, è stato autorizzato nell'ambito del consueto principio della «legittima difesa»; si rileva peraltro che le Nazioni Unite sembrano aver finalmente percepito l'inadeguatezza di tale espressione, che viene usata con minor insistenza e in alcuni casi addirittura sostituita da altre formule.

Conviene ancora illustrare in breve alcune operazioni: anzitutto l'UNTAES (United Nations Transitional Administration for Eastern Slavonia, Baranja and Sirmium)⁽⁹⁵⁾, istituita in base all'accordo stipulato tra Governo croato e autorità serbe presenti in Croazia. Con tale accordo le due parti chiedevano alle Nazioni Unite di creare un'amministrazione transitoria per la regione e di predisporre una corrispondente Forza di sicurezza incaricata di mantenere la pace e la sicurezza nella regione. Il Segretario redasse un rapporto nel quale raccomandava al Consiglio di istituire un'operazione dotata di poteri coercitivi ai sensi del capitolo VII della Carta⁽⁹⁶⁾; a suo parere tuttavia una forza di *peacekeeping* sarebbe stata inadeguata a svolgere il compito previsto nell'accordo; egli auspicava invece l'istituzione di una forza multinazionale guidata dagli Stati membri⁽⁹⁷⁾. Come seconda opzione il Segretario sostenne che il Consiglio avrebbe potuto creare una forza delle Nazioni Unite (soltanto se) dotata di poteri di *enforcement* sulla base del capitolo VII. Tuttavia egli affermò al contempo che quest'ultimo tipo di operazione aveva già dimostrato

⁽⁹⁵⁾ Per un'analisi dedicata specificamente all'UNTAES, si veda CELLAMARE, *Note sull'Amministrazione Transitoria delle Nazioni Unite in Slavonia Orientale (UNTAES)*, in *Divenire sociale e adeguamento del diritto. Studi in onore di Francesco Capotorti*, Milano, 1999, vol. I, pp. 83-97.

⁽⁹⁶⁾ "(...) given the failure of earlier attempts to demilitarize the sector under a United Nations peace-keeping operation, deployment of an insufficient force would be likely to undermine implementation of the basic agreement and to precipitate the very chain of events the operation is intended to prevent. Only a substantial military force deployed at the outset could generate the mutual confidence necessary for the parties to take the difficult steps required of them under the basic agreement"(doc. S/1995/1028, par. 4). E ancora: "The imprecise nature of the agreement, and the risk of differing interpretations of some of its provisions, also make it unwise to assume that compliance will be readily forthcoming. The force deployed must therefore have a mandate under Chapter VII of the Charter, must have the capacity to take the necessary action to maintain peace and security, must be sufficiently credible to deter attack from any side and must be capable of defending itself. Anything less than a well-armed division-sized force would only risk repeating the failures of the recent past. It is important to remember that a robust military presence would be required not only for demilitarization but also to reassure the inhabitants of the region that, after demilitarization, they will not be exposed to military attack" (*ibidem*, par. 21).

⁽⁹⁷⁾ "It remains my view that the deployment and command of the force required in this case, comprising approximately 9,300 troops, plus logistic support, under a Chapter VII mandate, would best be entrusted to a coalition of Member States rather than to the United Nations. Should Member States agree to deploy a multinational force for the purpose, I would suggest that, for command and logistic purposes, it should be attached to the implementation force to be deployed in Bosnia and Herzegovina. One option therefore is for the Security Council to authorize Member States to establish a multinational force to conduct this operation" (*ibidem*, par. 23).

i suoi limiti in altre occasioni⁽⁹⁸⁾. Il Consiglio non seguì le indicazioni del Segretario generale e scelse una terza via: istituì una operazione di *peacekeeping* convenzionale⁽⁹⁹⁾, aderente alle caratteristiche tradizionali e conforme al principio che regola l'uso della forza da parte dei contingenti impiegati nelle missioni di questo tipo.

Interessante anche il caso dell'UNAMSIL (United Nation Mission in Sierra Leone), una operazione di *peacekeeping* propriamente detta, agente però sulla base di «robust rules of engagement»⁽¹⁰⁰⁾. In questo caso non si utilizza l'espressione «legittima difesa», eppure si è di fronte a un'operazione di *peacekeeping* - istituita con il consenso del Governo della Sierra Leone e delle altre parti in causa - autorizzata a usare la forza entro limiti prestabiliti⁽¹⁰¹⁾. Sembra che il Segretario generale, vista la complessa situazione sul terreno e conscio della possibilità che si potessero verificare numerosi interventi volti a ostacolare l'attuazione del mandato affidato all'operazione, abbia definito in maniera più appropriata la possibilità di ricorrere alla forza, con una formula che è solo apparentemente più ampia.

Similmente l'UNTAET (United Nations Transitional Administration in East Timor), istituita nell'ottobre del 1999 sulla base della ris. 1272, è autorizzata espressamente a usare tutti i mezzi necessari per attuare il proprio mandato. In tale formula è inclusa la possibilità che i contingenti dell'UNTAET ricorrano alla forza allo scopo di svolgere i compiti affidati alla Forza, come conferma la lettura delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza e dei rapporti del Segretario generale relativi all'operazione⁽¹⁰²⁾. Gli sviluppi della situazione a Timor est dimostrano, ancora

⁽⁹⁸⁾ "However, in consultations with the Secretariat, some Member States have expressed a preference for the basic agreement to be implemented by a United Nations force. If this point of view was accepted by the Council, the arguments in favor of giving the force a Chapter VII mandate and a combat capability with air support would remain no less compelling. I do not believe that a peace-keeping force as envisaged in resolution 1025 (1995) would be adequate for the task in hand. I acknowledge that the United Nations would face great difficulty in assembling and deploying such a force in the time-frame envisaged by the parties. I also continue to have reservations about the present ability of the United Nations to undertake an enforcement operation of this nature. I am also conscious that it has been decided that a multinational force is necessary for implementation in Bosnia and Herzegovina where the situation is similar to that in Eastern Slavonia except that the former framework agreement contains far fewer imprecisions than the latter basic agreement. Nevertheless, a second option would be for the Security Council to entrust the operation described above to a United Nations force" (*ibidem*, par. 24).

⁽⁹⁹⁾ Ris. 1037 (1996).

⁽¹⁰⁰⁾ Nella risoluzione istitutiva dell'UNAMSIL (ris.1270 (1999)) e in una successiva risoluzione (ris. 1289 (2000)) che ha ampliato il mandato della Forza, il Consiglio afferma che "in the discharge of its mandate UNAMSIL may take the necessary action to ensure the security and freedom of movement of its personnel and, within its capabilities and areas of deployment, to afford protection to civilians under imminent threat of physical violence, taking into account the responsibilities of the Government of Sierra Leone and ECOMOG". L'espressione «robust rules of engagement» è contenuta nei documenti del Segretario generale (doc. S/1999/1003, par.43; doc. S/1999/1285, *passim*; doc. S/2000/832, par.47).

⁽¹⁰¹⁾ Dai documenti risulta chiaramente che si tratta di una forza di natura consensuale, anche dopo l'ampliamento del mandato: "It should be understood, however, that these tasks would not fundamentally change the nature of the mandate, which is based on the requirement in article XVI of the Lomé agreement for a neutral peacekeeping force. (S/1999/777, annex). The main focus of UNAMSIL activities in Sierra Leone, pursuant to Security Council resolution 1270, would obviously continue to be cooperation with the Government and other parties in the implementation of the Lomé Agreement and the provision of assistance to the Government in carrying out the disarmament, demobilization and reintegration plan for ex-combatants"(doc. S/2000/13, par. 26).

⁽¹⁰²⁾ Cfr. risoluzioni 1272 (1999), 1319 (2000), 1338 (2001); documenti S/1999/862; S/2000/53, S/2000/738; S/2001/42; S/2001/436.

una volta, che la necessità di ricorrere all'uso della forza dipende dalle circostanze in cui le forze di pace si trovano ad agire⁽¹⁰³⁾. L'UNTAET è stata sottoposta a numerosi attacchi da parte delle milizie irregolari e ha reagito con azioni armate volte a far cessare tali attacchi.¹⁰⁴

Il Consiglio ha seguito la strada aperta dal Segretario generale, non soltanto nel caso di specifiche operazioni, ma anche sul piano generale, nella risoluzione con la quale ha preso atto delle raccomandazioni contenute nel rapporto Brahimi. Vale la pena riportare qui di seguito un brano significativo contenuto nell'annesso alla risoluzione nel quale il Consiglio: "Emphazises that the rules of engagement for United Nations Peacekeeping forces should be fully consistent with the legal basis of the operation and any relevant Security Council resolutions and clearly set out the circumstances in which force may be used to protect all mission components and personnel, military or civilian, and that the rules of engagement should support the accomplishment of the mission's mandate." ⁽¹⁰⁵⁾.

13. Il dato che emerge con chiarezza dalla prassi complessiva delle operazioni di mantenimento della pace è una sostanziale uniformità nell'applicazione del principio che regola l'uso della forza da parte dei contingenti impiegati nelle operazioni di mantenimento della pace. Il principio, come si è visto, consente ai membri delle forze di *peacekeeping* di ricorrere alla forza armata sia per rispondere ad attacchi diretti contro la propria persona (e contro coloro che sono affidati alla loro protezione), sia per reagire ai tentativi, mediante uso della forza, di impedire loro di svolgere il proprio mandato. L'elemento distintivo che caratterizza tale regola è il suo carattere prevalentemente difensivo, determinato dal fatto che i contingenti non devono prendere l'iniziativa nell'uso della forza armata. Si tratta di un principio flessibile e le differenze, seppure notevoli, riscontrate nella sua concreta applicazione sono dovute alla diversa ampiezza del mandato affidato alle forze di pace e soprattutto alle differenti circostanze nelle quali tali Forze si sono trovate ad operare⁽¹⁰⁶⁾.

L'uso della forza nell'ambito delle operazioni di mantenimento della pace non corrisponde, in molti casi, all'uso della forza nelle relazioni internazionali, essendo rivolto contro enti che non godono del requisito della soggettività internazionale. Si tratta piuttosto di uso della forza a fini di polizia interna, esercitato con il consenso dello Stato territoriale, al fine di

⁽¹⁰³⁾ In questo caso il mandato affidato all'UNTAET è particolarmente ampio e prevede anche il mantenimento dell'ordine pubblico a Timor est. L'ampiezza del mandato, com'è ovvio, contribuisce a far crescere la probabilità che occorra l'uso della forza per renderne possibile l'attuazione.

⁽¹⁰⁴⁾ Considerati gli attacchi sferrati contro l'UNTAC, il Consiglio di sicurezza, nelle risoluzioni 1319 e 1338 "[u]nderlines that UNTAET should respond robustly to the militia threat in East Timor, consistent with its resolutions 1272 (1999) of 22 October 1999".

⁽¹⁰⁵⁾ Ris. 1327 (2000), Annex, Part II.

⁽¹⁰⁶⁾ Il fatto che molte operazioni negli ultimi anni siano state effettuate in situazioni di conflitto interno ancora in corso - e in quel contesto incaricate di svolgere numerose funzioni - ha contribuito sensibilmente all'aumento delle probabilità che esse si trovassero a dover far uso della forza armata per difendersi. In simili casi è spesso estremamente arduo identificare le autorità competenti a esprimere il consenso e il rischio di dirigersi verso il mutamento di natura di un'operazione aumenta considerevolmente. Queste considerazioni pongono semmai il problema di valutare se dislocare operazioni di *peacekeeping* in certe circostanze sia o meno appropriato.

garantire l'attuazione del mandato affidato alle forze di pace. Le operazioni in questione non sono, d'altronde, mai state dotate di mezzi militari adeguati allo svolgimento di azioni di *enforcement* su larga scala, mezzi che pure, in circostanze particolarmente difficili, si sarebbero rilevati utili anche a scopo puramente difensivo⁽¹⁰⁷⁾.

Le uniche due vicende in cui si è verificato l'abbandono del principio in esame, almeno per una certa fase, sono quelle relative all'ONUC e all'UNOSOM II (ovvero due vicende appartenenti una al periodo precedente il 1989 e l'altra successiva); non a caso si tratta delle due operazioni in cui si è prescinduto dal consenso dello Stato ospite. Le due operazioni in esame sono chiaramente fuoriuscite dal modello tradizionale diventando operazioni di natura coercitiva. È ancora una volta il caso di sottolineare che il distacco dal modello si è verificato nel caso di forze inviate in paesi in situazione di conflitto o di grave crisi interna, paesi nei quali, a causa del collasso delle autorità statali e di uno stato di anarchia diffusa, era anche estremamente difficile identificare un referente con il quale negoziare un ampliamento del mandato⁽¹⁰⁸⁾. Va nondimeno sottolineato che l'ONUC era stata inizialmente istituita come operazione di mantenimento della pace rispondente alle caratteristiche del modello tradizionale - ivi comprese le modalità di impiego della forza armata - mentre l'UNOSOM II è stata successivamente avvicinata al rispetto dei requisiti tradizionali. In definitiva, anche in questi due casi, le Nazioni Unite hanno mantenuto il modello tradizionale come schema normativo di riferimento.

È dunque il consenso che riveste un'importanza cruciale: esso fornisce da un lato un fondamento giuridico necessario alle operazioni di *peacekeeping*, dall'altro rappresenta un limite all'esercizio delle loro funzioni, svolte infatti in base all'accordo tra lo Stato ospite e le Nazioni Unite. Lo Stato territoriale, nel momento in cui acconsente all'invio di una un'operazione sotto comando e controllo delle Nazioni Unite sul proprio territorio, accetta anche i principi che la regolano e quindi anche le modalità di utilizzo delle armi da parte dei contingenti impiegati⁽¹⁰⁹⁾. Le modalità di impiego dei contingenti si trovano solitamente circostanziate negli *Status-of-*

⁽¹⁰⁷⁾ Ancora una volta viene in rilievo l'esperienza dell'UNPROFOR e la sua impossibilità di difendere le *safe areas*. Nelle parole del Segretario: "It must be accepted (...) that the ability of a peacekeeping force such as UNPROFOR to enforce respect for the safe areas by unwilling parties is extremely limited, unless additional troops and the necessary weapons are made available" (doc. A/54/549, par. 271).

⁽¹⁰⁸⁾ Come è stato giustamente sottolineato: "A ogni buon conto merita rilievo, ai fini di una corretta valutazione della funzione di *enforcement* dell'UNOSOM, che il Consiglio di sicurezza si è preoccupato di sottolineare lo stato di anarchia generalizzata che caratterizzava la situazione somala e dunque, alla fin fine, l'assenza di un'autorità sovrana rappresentativa di tutto lo Stato alla quale contrapporsi: leggendo le risoluzioni del Consiglio si percepisce cioè la sua convinzione dell'inesistenza in Somalia di una vera barriera sovrana da rispettare e far rispettare o da dover superare, non volendosi o non potendosi qualificare come sovrane le fazioni in lotta" (LATTANZI, op. cit., p. 67).

⁽¹⁰⁹⁾ "... Le Forze di pace trovano ulteriore fondamento negli accordi *ad hoc* conclusi con il sovrano territoriale e in quelli conclusi con gli Stati fornitori di contingenti" (LATTANZI, *ibidem*, p.53).

Force Agreements (SOFAs) ⁽¹¹⁰⁾ che disciplinano tutti gli aspetti relativi al funzionamento e allo *status* delle operazioni di *peacekeeping* ⁽¹¹¹⁾.

Dall'esame della prassi emerge che le Nazioni Unite hanno sempre considerato il consenso dello Stato territoriale come un requisito giuridico fondamentale delle operazioni di *peacekeeping*, sebbene l'identificazione degli enti legittimati a manifestare il consenso non sia sempre stata agevole. Laddove possibile le Nazioni Unite hanno individuato l'autorità competente a rappresentare lo Stato nel Governo da esse riconosciuto; nei casi invece in cui la situazione si è presentata particolarmente incerta, l'Organizzazione ha cercato di assicurarsi anche il consenso delle autorità che di fatto detenevano il controllo di significative porzioni di territorio, temperando il criterio formale con il principio di effettività ⁽¹¹²⁾. In molti casi il problema di individuare l'autorità competente a manifestare il consenso non si è concretamente posto; infatti, molte delle operazioni più recenti sono state istituite nel quadro di accordi generali di pace conclusi a seguito di conflitti di carattere civile ed è attraverso tali accordi che si è manifestato il consenso sia del Governo riconosciuto dalle Nazioni Unite che delle altre parti coinvolte ⁽¹¹³⁾. In questi casi gli accordi di pace – strumenti normativi esterni alla Carta – hanno agito quali basi giuridiche aggiuntive rispetto ad essa ⁽¹¹⁴⁾.

⁽¹¹⁰⁾ Le modalità relative all'uso della forza sono generalmente contenute, più specificamente, nelle c.d. regole d'ingaggio (*Rules of Engagement*) che, per le operazioni di *peacekeeping*, si limitano a ribadire che il ricorso alle armi è consentito solo a titolo di legittima difesa.

⁽¹¹¹⁾ "When peacekeeping forces are to be stationed on the territory of a State, arrangements need to be made between the UN and the state regarding such things as logistics, facilities, privileges and immunities of persons and property, dispute settlement etc. Beginning with the First United Nations Emergency Force in Egypt, these arrangements have been embodied in formal agreements between the UN and host governments", KIRGIS, *International Organizations in their Legal Settings*², ..., 1992, p.722 s. I SOFAs regolano i diritti e i doveri, i privilegi e le immunità del personale impiegato nelle missioni e le facilitazioni necessarie per lo svolgimento del mandato, come ad esempio la libertà di movimento sul territorio. Sulla prassi dei SOFAs si veda CARLEVARIS, *Recenti sviluppi nella prassi degli "Status-of-forces Agreements" per le operazioni di peacekeeping delle Nazioni Unite*, in *Comunità internazionale*, 1998, pp.667-691. Tali accordi sono stipulati caso per caso, ma contengono sempre disposizioni molto simili; nel 1990 il Segretario, su richiesta dell'Assemblea generale, ha elaborato un SOFA modello (doc. A/45/594) che è diventato il punto di riferimento per la conclusione degli accordi relativi alle modalità di svolgimento delle operazioni e che di recente è stato applicato anche in via provvisoria in attesa della conclusione dell'accordo con lo Stato ospite, come suggerito dall'Assemblea generale nella risoluzione 52/12 B del 1998.

⁽¹¹²⁾ Sembra essere questo il motivo per cui nei documenti dell'Organizzazione relativi alle varie operazioni si è progressivamente passati a riferirsi al consenso delle parti coinvolte e non più al consenso dello Stato ospite. Non sembra peraltro che il consenso venga valutato in maniera diversa dalle Nazioni Unite: nei casi in cui ci sono diverse autorità di fatto, il consenso di ognuna di esse rappresenta una parte del consenso dello Stato ospite. Dal punto di vista formale, il consenso però viene espresso dal Governo riconosciuto dalle Nazioni Unite.

⁽¹¹³⁾ Occorre ribadire che varia è la misura in cui il consenso risulta necessario per lo svolgimento del mandato. Si è constatato che le missioni che hanno operato più efficacemente sono quelle che hanno goduto di maggiore autonomia e nell'ambito delle quali l'attuazione delle disposizioni dell'accordo che ne costituiva il fondamento non è stata di volta in volta subordinata al consenso specifico di tutte le parti in causa. Cfr. MARCHESI, *I diritti dell'uomo e le Nazioni Unite. Controllo internazionale e attività statali di organi internazionali*, Milano, 1996, in particolare p. 122; si veda anche *Amnesty International, Peacekeeping and Human Rights*, London, 1994, *passim*.

⁽¹¹⁴⁾ Si vedano in proposito le riflessioni di Arangio-Ruiz che ha introdotto il concetto di "basi giuridiche addizionali" alla Carta quale fondamento dell'esercizio di attività "vicarie" statali da parte delle Nazioni Unite (ARANGIO-RUIZ, in *Le domain réservé. L'organisation internationale et le rapport entre droit international et droit interne*, in *Recueil des cours*, 1990, vol. VI, p.133. Merita qui soffermarsi brevemente sul fatto che alcune operazioni di *peacekeeping* sono state effettuate nel quadro di complessi negoziati di pace, talvolta coinvolgenti più Stati in una determinata regione, altre volte invece tra le parti di un conflitto civile. Basti pensare alle operazioni

In conclusione, il modello tradizionale delle operazioni di *peacekeeping* ha retto al passaggio del tempo e le due operazioni che lo hanno abbandonato rappresentano eccezioni che non sembrano averne compromesso la validità. Operazioni di natura coercitiva rappresentano piuttosto una delle possibili evoluzioni delle operazioni gestite e intraprese direttamente dalle Nazioni Unite⁽¹¹⁵⁾. Tale possibilità era già stata preconizzata da Hammarskjöld sin dal 1958, e fin da allora, colui che può essere considerato il “padre” del modello c.d. tradizionale aveva messo in guardia contro i pericoli della confusione tra operazioni di mantenimento della pace e azioni coercitive ai sensi del capitolo VII della Carta⁽¹¹⁶⁾. Gli eventi, come è noto, hanno condotto in un'altra direzione: le azioni coercitive sono state sempre più spesso realizzate da coalizioni di Stati su autorizzazione del Consiglio di sicurezza e le Nazioni Unite si sono, per così dire, rassegnate a istituire operazioni di natura consensuale.

Le conclusioni raggiunte non appaiono, a dire il vero, sorprendenti. Uno sguardo d'insieme sull'attività delle Nazioni Unite in materia di azioni a tutela della pace conferma che non poteva verificarsi niente di diverso. Se fosse stato proponibile, dal punto di vista politico, effettuare operazioni di natura coercitiva proprie delle Nazioni Unite, allora si sarebbe, con ogni probabilità, proceduto all'attuazione degli articoli 43 e seguenti, realizzando così anche la lettera

effettuate nella regione mediorientale nel quadro degli accordi di pace succedutisi in varie fasi del conflitto (UNEF II, UNDOF, United Nations Disengagement Observer Force). Più recentemente si sono avuti numerosi casi di accordi di pace recanti esplicitamente la richiesta di invio di una forza di pace delle Nazioni Unite e, talvolta, contenenti la descrizione di compiti da affidarle. Tra queste l'ONUSAL (United Nations Operation in El Salvador), la cui istituzione ha fatto parte del processo di riconciliazione nazionale del Salvador dopo una lunga guerra civile; l'UNAVEM (United Nations Verification Mission in Angola): sotto questa sigla si sono svolte, in Angola, tre successive operazioni. La prima, UNAVEM I, fu una missione di osservazione istituita in base agli accordi tra Cuba e Angola per monitorare il ritiro delle truppe cubane dall'Angola. Le altre due operazioni invece UNAVEM II e III, furono effettuate in Angola nel quadro degli accordi di pace seguiti alla guerra civile tra Governo centrale e UNITA (União Nacional para a Independência Total de Angola); l'ONUMOZ (United Nations Operation in Mozambique), che il Consiglio istituì a seguito della conclusione di un accordo di pace tra Governo centrale e RENAMO (Restistência Nacional Moçambicana), accordo nel quale era previsto per le Nazioni Unite un ruolo di supervisione dell'accordo stesso. Per l'UNAMIR (United Nations Operation in Ruanda), inviata in Ruanda in seguito alla conclusione degli accordi di Arusha tra il Governo centrale e il Fronte Patriottico Ruandese, vale un discorso simile. Ancora più complesso il discorso relativo all'UNTAC, la cui istituzione fu prevista nel dettaglio negli Accordi di Parigi del 1991, conclusi tra le quattro fazioni cambogiane.

⁽¹¹⁵⁾ Una delle conseguenze del fatto che le operazioni di *enforcement* siano considerate appartenenti ad una categoria diversa da quella delle operazioni di mantenimento della pace è che ad esse non si applicano le stesse norme di diritto umanitario; per fare un esempio l'art. 2, par.2 della Convenzione sulla sicurezza del personale delle Nazioni Unite e del personale associato (adottata dall'Assemblea generale il 9 dicembre 1994, con la risoluzione 49/59, e riprodotta in *Int. Legal Materials*, 1995, p. 482 ss.) specifica che la Convenzione non si applica alle operazioni di *enforcement* autorizzate dal Consiglio di sicurezza in base al capitolo VII della Carta. Per un commento al testo della Convenzione si vedano BENVENUTI, *The Implemetation of International Humanitarian Law in the Framework of United Nations Peacekeeping*, in *Law in Humanitarian Crises*, Bruxelles, 1995, vol. I, pp.83-119; BOURLOYANNIS-VRAILAS, *The Convention on the Safety of UN and Associated Personnel*, in *Int. and Comparative Law Quarterly*, 1995, p. 560 ss.; CONDORELLI, *Le statut des forces de l'ONU et le droit international humanitaire*, in *Rivista*, 1995, p. 882 ss.; EMANUELLI, *La Convention sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé: des rayons et des ombres*, in *Revue générale de droit int. public*, 1995, p. 102 ss.

⁽¹¹⁶⁾ Come è stato sottolineato: "The term peace-enforcement is creeping in, without anybody specifying what is meant by it. To me it can only refer to situations where UN Forces are authorized to take the initiative of using force. This is a very different type of action and I do not see how it can be integrated politically or legally into peacekeeping. I am not saying that this should not be done in any circumstance; rather that if it is done, it is no longer peacekeeping" (ABI-SAAB, *UN Peacekeeping Old and New: an Overview of the Issues*, in *New dimensions*, cit., p. 9).

del capitolo VII della Carta. Era insomma prevedibile che il tentativo di trovare un'alternativa che consentisse all'Organizzazione di intraprendere e gestire direttamente operazioni coercitive fosse destinato al fallimento e che la "terza via" si rivelasse impraticabile ⁽¹¹⁷⁾.

Il Consiglio di sicurezza ha infatti ripreso a percorrere, con rinnovata intensità, le due strade già intraprese nella fase caratterizzata dalla contrapposizione tra i blocchi: da un lato ha autorizzato gli Stati membri, a titolo individuale o nel quadro di organizzazioni o accordi regionali, a prendere misure implicanti un uso più o meno esteso della forza a tutela della pace⁽¹¹⁸⁾, dall'altro ha istituito numerose operazioni di *peacekeeping* rispondenti al modello tradizionale.

MICAELA FRULLI

⁽¹¹⁷⁾ Si vedano in proposito le riflessioni di HIGGINS, *Peace and Security. Achievements and Failures*, in *European Journal of Int.Law*, 1995, n.3, pp. 445-460.

⁽¹¹⁸⁾ La prassi delle autorizzazioni fu inaugurata nel 1950, con l'autorizzazione data agli Stati a usare la forza per assistere la Corea del sud nel respingere l'aggressione della Corea del nord. (risoluzioni 82, 83 e 84 (1950)). Negli ultimi anni il Consiglio ha autorizzato gli Stati membri a usare la forza per raggiungere obiettivi di diverso carattere: in alcuni casi ha loro raccomandato un uso limitato della forza allo scopo di garantire l'efficacia di misure economiche precedentemente deliberate, in altri casi ha raccomandato un uso più esteso della forza per respingere un atto di aggressione - come nel caso dell'invasione del Kuwait da parte irachena - ; in altri ancora ha autorizzato l'uso della forza per porre rimedio ad una situazione di emergenza umanitaria, nel caso di Haiti, infine, ha autorizzato gli Stati membri ad usare la forza per creare le condizioni che permettessero il ritorno al potere del Presidente democraticamente eletto. Il rilancio del ruolo del Consiglio di sicurezza e la prassi delle autorizzazioni date agli Stati membri ad usare la forza sono stati e sono tuttora oggetto di vivace dibattito in dottrina. Mi limito in questa sede a richiamare soltanto alcuni studi a carattere generale apparsi in argomento: FRANCK, PATEL, *UN Police Action in Lieu of War: the Old Order Changeth*, *American Journal of Int.Law*, 1991, pp.63-74; VILLANI, *Lezioni sull'ONU e la crisi del Golfo*, Bari, 1991; WECKEL, *Le Chapitre VII de la Charte et son application par le Conseil de Sécurité*, in *Annuaire français de droit int.*, 1991, pp. 165-202; BURCI, *The Maintenance of International Peace and Security by the United Nations: Actions under the Chapter VII of the Charter*, in *Proceedings of the International Symposium: Prospects for the Reform of the United Nations System*, Padova, 1993, p. 136 ss.; CONFORTI, *In tema di azioni del Consiglio di sicurezza e tutela della pace e della sicurezza*, in *Comunità int.*, 1993, pp.701-709; DUPUY, *Sécurité collective et organisation de la paix*, in *Revue général de droit int. public*, 1993, pp.617-627; GAJA, *Reflexions sur le rôle du Conseil de sécurité dans le nouvel ordre mondial*, in *Revue général de droit int. public*, 1993, pp.298-320; REISMAN, *Allocating Competences to Use Coercion in the Post-Cold War World: Practices, Conditions and Prospects*, in *Law and Force in the New International Order* (a cura di Damrosh e Scheffer), Boulder/San Francisco/Oxford, 1993, pp.26-47; GAJA, *Use of Force Made or Authorized by the United Nations*, in *The United Nations*, cit., p. ; *Interventi*, cit. *passim*; BLOKKER, *Is the Authorization Authorized? Powers and Practice of the UN Security Council to Authorize the Use of Force by 'Coalitions of the Able and Willing'*, in *European Journal of Int. Law*, 2000, n.3, p. 541 ss.